

LES DERNIÈRES CRISES DE CHOMAGE
ET LA QUESTION

DE

L'ASSURANCE OBLIGATOIRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences juridiques).

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE LYON

le 20 juin 1924

par

LOUIS GUENEAU

Agrégé de l'Université

Docteur ès lettres et docteur en droit

Professeur au lycée de Lyon (Parc).



PARIS

DROIT - JURISPRUDENCE - ÉCONOMIE POLITIQUE

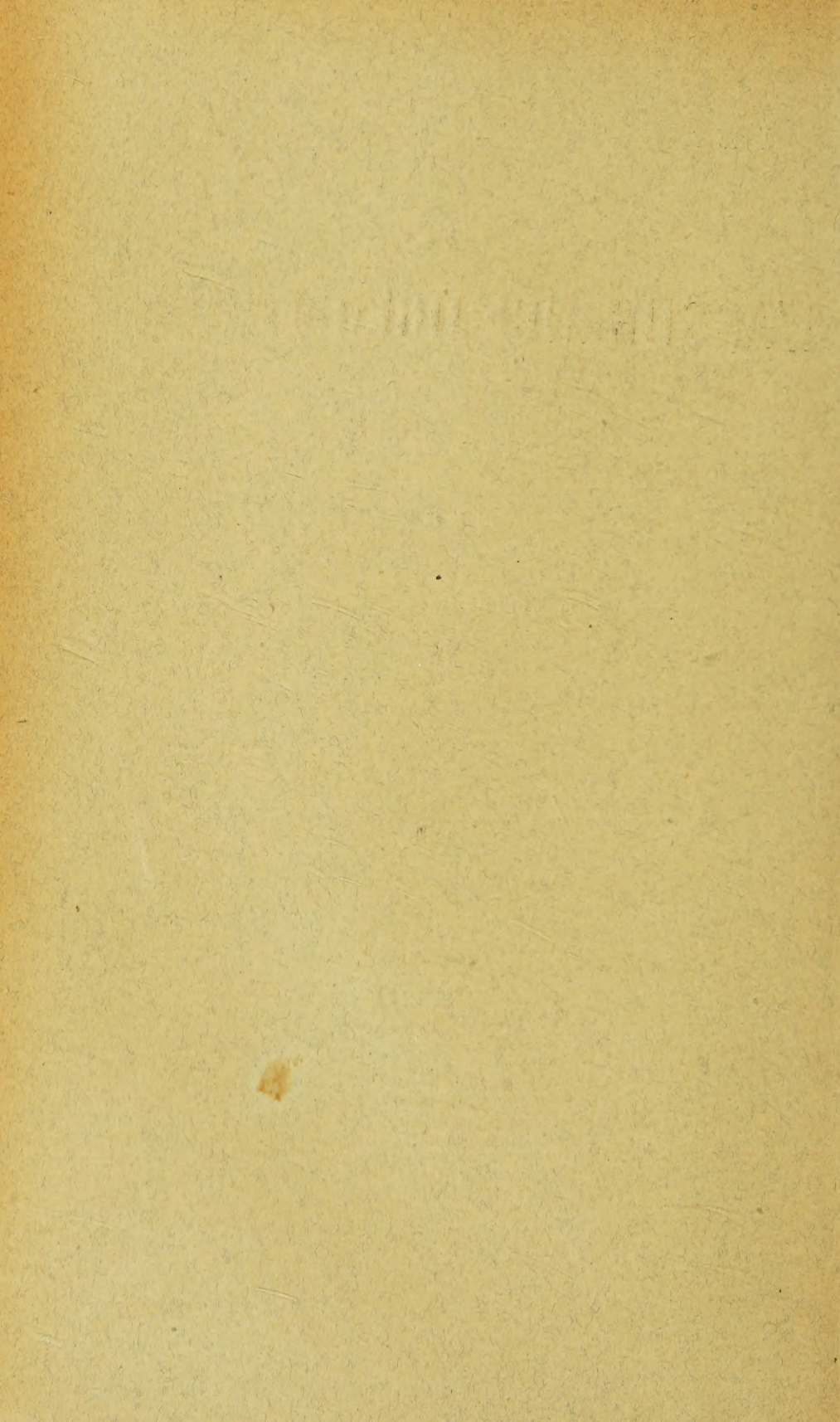
Marcel GIARD

Libraire-Éditeur

16, rue Soufflot et 12, rue Toullier (V^e)

1924





LES DERNIÈRES CRISES DE CHOMAGE

ET LA QUESTION DE L'ASSURANCE OBLIGATOIRE

LES DERNIÈRES CRISES DE CHOMAGE

ET LA QUESTION

DE

L'ASSURANCE OBLIGATOIRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences juridiques).

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE LYON

le 20 juin 1924

par

LOUIS GUENEAU

Agrégé de l'Université

Docteur ès lettres et docteur en droit

Professeur au lycée de Lyon (Pare).



PARIS

DROIT - JURISPRUDENCE - ÉCONOMIE POLITIQUE

Marcel GIARD

Libraire-Éditeur

16, rue Soufflot et 12, rue Teulier (V°)

1924





UNIVERSITE DE LYON

FACULTÉ DE DROIT

MM.

APPLETON (Charles), ✱, ☉ I., professeur honoraire.

GARRAUD (René), ✱, ☉ I., ☿, professeur honoraire, Correspondant de l'Institut.

BOUVIER-BANGILLON, ✱, ☉ I., professeur honoraire.

JOSSERAND, ✱, ☉ I., doyen, professeur de Droit civil.

PIC (Paul), ✱ O., ☉ I., professeur de Droit international public.

APPLETON (Jean), ✱, ☿, ☉ I., ☿, professeur de Droit administratif.

LAMBERT, ☉ A., professeur de Droit comparé.

BOUVIER, ☉ I., professeur de Science financière et de Législation française des finances.

LAMEIRE, ☉ I., professeur d'Histoire de Droit public et de Droit administratif.

HUVELIN, ✱, ☉ I., professeur de Droit romain, assesseur du doyen.

LÉVY, ✱, ☉ I., professeur de Droit civil.

GONNARD, ☿, ☉ I., professeur d'Economie politique.

PICARD, ☉ A., professeur de Droit civil.

ANTONELLI, ✱, ☿, ☉ I., professeur d'Histoire des doctrines économiques.

PERROUD, ☿, ☉ I., professeur de Procédure civile.

COHENDY (Georges), ☉ A., professeur de Droit commercial général.

GARRAUD (Pierre), ☿, professeur de Droit criminel.

LEFÈVRE, ☿, professeur d'Histoire du Droit.

BECQ, I. ☉, secrétaire.

MEMBRES DU JURY

M. LAMBERT, *Président.*

MM. PIC et GONNARD, *Assesseurs.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

Dans son activité économique le travailleur est exposé à des risques nombreux : d'une part la maladie, l'accident, la vieillesse, qui le frappent d'une invalidité soit temporaire, soit définitive, d'autre part le chômage, qui lui inflige une sorte d'invalidité plus terrible et plus vexatoire encore, en brisant dans ses mains l'instrument de travail, alors que ses forces restent intactes et ne demandent qu'à s'employer au labeur journalier. De tous les maux, qui donnent à l'existence des ouvriers cette insécurité, si contraire au bien-être, le chômage est donc le plus dangereux et cependant c'est lui qui jusqu'à nos jours a été le plus négligé.

Sous le nom d'assurances sociales, des constructions législatives savantes ont protégé, chez certains grands états, les classes laborieuses contre la maladie et les risques de même nature. Le chômage au contraire se heurtait seulement à des barrières improvisées et temporaires. Il a fallu les formidables crises d'après-guerre pour que l'on considérât « l'assurance contre le chômage comme le couronnement, la clef de voûte du système des assurances sociales. A quoi bon organiser en effet tout un réseau d'assurances contre la maladie, la vieillesse ou l'invalidité, si le travailleur est sans cesse menacé de se voir privé, par un chômage involontaire, de ce salaire régulier, qui peut seul lui permettre, au prix de lourds sacrifices, d'alimenter l'assurance ? Qu'est-ce à dire, sinon que le problème des assurances sociales ne sera pleinement résolu que le jour où l'on aura réussi à garantir les travailleurs contre le risque

du chômage, cet ennemi qui paralyse leurs efforts vers une condition meilleure » (1).

Mais on s'est demandé longtemps si une telle assurance était possible. La question du chômage soulève en effet des problèmes complexes : « difficulté de définir le risque assurable et de différencier nettement le chômage professionnel ou involontaire du chômage volontaire, danger des fraudes, difficulté de proportionner pour chaque assuré la prime au risque, et danger de faire peser le fardeau de l'assurance précisément sur les ouvriers qui en ont le moins besoin, c'est-à-dire sur ceux dont le chômage est rare et accidentel, plutôt que sur les ouvriers exerçant des professions saisonnières, où les longs chômages sont la règle » (2).

A ces problèmes le droit comparé peut-il apporter dès maintenant des solutions satisfaisantes ? De l'étude des diverses législations actuellement en vigueur dans les pays étrangers, est-il possible d'abord de dégager les grandes lignes d'une théorie de l'assurance obligatoire contre le chômage, ensuite de préciser les moyens d'action, qui en France seraient les mieux adaptés aux conditions très spéciales de notre marché du travail ? C'est à ces questions que nous essaierons de répondre.

(1) P. Pic. *Traité élémentaire de législation industrielle*, 5 édition 1922, p. 1008.

(2) P. Pic *op cit.*, p. 1009.

BIBLIOGRAPHIE

Les publications du *Bureau International du Travail* (B. I. T.) constituent pour la période tout-à-fait actuelle la source principale :

DOCUMENTS DE LA CONFERENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL

1^{re} session, WASHINGTON 1919.

2^e session, GÈNES 1920.

3^e, 4^e, 5^e sessions, GENÈVE 1922, 1923, 1924.

ETUDES ET DOCUMENTS DU B. I. T. — SÉRIE C.

N° 1. La législation britannique sur l'assurance contre le chômage, 1920.

N° 2. L'action gouvernementale et la lutte contre le chômage en Italie, 1920.

N° 4. L'action de l'administration fédérale dans la lutte contre le chômage en Suisse, 1920.

N° 5. L'organisation de l'assurance-chômage et du placement des travailleurs en France, 1921.

N° 7. Les méthodes d'établissement des statistiques du chômage, 1922.

SÉRIE LÉGISLATIVE :

Principaux textes de loi concernant le chômage en Angleterre, Autriche, Italie, Russie.

ETUDES SPÉCIALES :

Enquête sur la production, 1922.

SÉRIE DU CHOMAGE :

Statistiques du chômage dans différents pays, de 1910 à 1922.

Enquête sur le chômage. Les Remèdes au chômage. — 1922.

PUBLICATIONS PÉRIODIQUES

Revue internationale du travail, à partir de janvier 1921. Informations quotidiennes, à partir de janvier 1921, devenues les Informations sociales, à partir de janvier 1922.

A toutes ces sources je dois encore ajouter les renseignements, qui m'ont été obligeamment donnés au Bureau International du travail par M. Henri Fuss, chef du service technique du chômage, et son collaborateur, M. Rabinovitch.

Les données essentielles du P. I. T. sont périodiquement résumées dans le bulletin de l'*Association française pour la lutte contre le chômage et l'organisation du marché du travail*, (par abréviation A. F. chômage). Ce bulletin a pris le nom de *Documents du travail* à partir de janvier 1922. On y trouve de nombreux et substantiels exposés de M. Roger Picard.

Parmi les publications de l'*Association internationale pour la protection légale des travailleurs*, il faut signaler tout spécialement le rapport du congrès de Luxembourg: Genève 1923.

Pour la période d'avant-guerre, certains textes de lois doivent être cherchés dans le *Bulletin de l'Office international de Bâle* ou dans le *Bulletin des Assurances sociales*.

En dehors de tous ces périodiques il est nécessaire de compléter la documentation au moyen des ouvrages suivants :

1°. *en langue française :*

Les problèmes du chômage, rapporteurs : MM. FAGNOT, LAZARD, VARLEZ, Paris 1910, in. 12.

CH. GIDE : Économie sociale, 3 édition. Paris 1907, in12.

- MAX LAZARD : le chômage et la profession. Paris 1909, in 8.
LEFORT : l'assurance contre le chômage à l'étranger et en France, 2 volumes, Paris, 1913, in 8.
BORREL : la lutte contre le chômage avant, pendant et après la guerre, 1918.
RABINOVITCH : contribution à l'étude du chômage et de son indemnisation. Heidelberg, 1922, in 8.
MARLIN : le chômage involontaire et la législation anglaise. Paris, 1924, in 8.
PHILIP : Guilde-socialisme et Trade-Unionisme, Paris 1923, in 8.
VABRE : de l'Internationalisation de la législation du travail. Lyon, 1923, in 8.

2°. *en langue anglaise :*

- BEVERIDGE (sir William) : Unemployment a Problem of Industry. Londres, 1917.
SEEBOHM ROWNTREE : The Unemployment problem (Christian order of Industry, series 3).
OXFORD CONFERENCE, New college Oxford, 1923 (Christian order of Industry séries 3).
J. COHEN : Insurance against unemployment, Londres 1921.
J. COHEN : Insurance by industry examined, Londres 1923.
MINISTRY OF LABOUR : Report on National Unemployment Insurance to July 1923.

3°. *en langue allemande :*

- REICHS-ARBEITSBLATT, 15 mars 1921: die gesetzliche. Regelung der Arbeitslosenversicherung im Ausland, von Dr Ernst Bernhard (en partie résumé dans le bulletin de l'A. F. chômage, n° 53, septembre 1921).
Gesetze und Verordnungen über Arbeitslosenversicherung. von Dr Karl Forchheimer. Collection: die Socialpolitische Gesetzgebung in Oesterreich. Band VI, Wien 1923.
Statistische Nachrichten, chroniques du chômage en Autriche.

Je tiens également à signaler certains concours qui m'ont été précieux. M. de Tarlé, secrétaire général de la Chambre de commerce de Lyon, m'a communiqué avec la plus grande obligeance la documentation dont il disposait. Mes collègues,

M. Grivet, agrégé d'allemand, et M. Mollon, agrégé d'anglais, m'ont aidé dans la lecture des ouvrages en langue étrangère. Enfin MM. Lambert, Pic et Antonelli, professeurs à la faculté de droit, ont bien voulu s'intéresser à ce travail et me faire bénéficier de leurs bienveillants avis.

CHAPITRE I.

Les crises de chômage et le marché du travail, principalement depuis 1914.

PRÉLIMINAIRES

Le chômage est apparu dans l'histoire aussitôt que se dessinèrent les premiers rudiments de la richesse mobilière et des entreprises capitalistes. Sa physionomie s'est transformée suivant les âges et suivant les modes de civilisation.

Le trait le plus génial du système démocratique, que Périclès institua dans l'Athènes victorieuse mais ruinée des Guerres Médiques, fut précisément d'utiliser l'argent du trésor de Délos et les contributions annuelles des alliés de la Ligue Maritime, non seulement à protéger la Grèce contre toute tentative de revanche asiatique, mais aussi et surtout à occuper les Athéniens pauvres dans les équipages de la flotte, dans les assemblées politiques ou judiciaires, dans les travaux de reconstruction et d'embellissement de la ville et de l'Acropole.

Sans remonter à une antiquité si lointaine, il suffira de rappeler que la France d'ancien régime connut souvent le chômage et la disette. Ces deux fléaux étaient alors simultanés, comme ils peuvent l'être encore aujourd'hui dans l'Inde. C'est pour occuper les chômeurs que les rois établirent ces ateliers

de charité, qui prirent au XVIII^e siècle leur plus grande extension sous l'influence des philosophes et des économistes. Ces crises étaient limitées aux frontières d'un état, mais bientôt survint cette grande vague de chômage, qui déclanchée en France avec les troubles de 1789 et la grande mobilisation de l'an II, se répercuta dans toute l'Europe avec les guerres de la Révolution et de l'Empire. Cette crise, qui fut vraiment européenne, atteignit surtout l'Angleterre, dont les industries étaient paralysées par le Blocus continental, et qui connut encore au temps de l'agitation radicale ou chartiste ces meetings violents et ces cortèges désordonnés de chômeurs, qu'elle pensait ne plus jamais revoir.

Après cette grande secousse le chômage au XIX^e siècle est plus localisé. En France il souligne les principaux événements de notre histoire politique. En juillet 1830, c'est avec le plomb de leurs caractères d'imprimerie que les typographes, mis en chômage par le régime intolérant de la presse, ont combattu les troupes de Charles X. En 1848, après un hiver rigoureux, les ouvriers sans travail s'insurgent contre Guizot. En 1871, le chômage de la guerre et de l'investissement fait du Parisien, découragé et irrité, l'insurgé de la Commune. La fermeture des ateliers nationaux avait provoqué les journées de juin, de même que l'arrêt des métiers à la Croix-Rousse avait déclenché les insurrections lyonnaises de 1831 et de 1834. Théoriciens républicains ou socialistes développaient à l'usage des chômeurs parisiens la théorie du droit au travail. « Vivre en travaillant, mourir en combattant », telle était la devise qui se lisait à Lyon sur le drapeau noir des canuts. Toutefois à la fin du siècle ces scènes impressionnantes, de nature à inspirer aux gouvernements une saine terreur, s'apaisent. Le chômage n'apparaît plus en France, comme ailleurs, que sous une forme économique moins bruyante, à des intervalles plus ou moins réguliers.

Dans l'économie d'avant-guerre, considérée aujourd'hui comme seule normale, on attribuait aux crises de chômage des causes diverses et d'importance très inégale, naturelles,

personnelles, sociales, politiques, économiques (1). Parmi les causes naturelles on peut rappeler l'influence immédiate des cas de force majeure : catastrophes, incendies, naufrages..., l'influence indirecte de phénomènes moins localisés : mauvaises récoltes, disettes...

Aux causes personnelles se rattachent le mauvais vouloir et l'inaptitude physique ou professionnelle des travailleurs. D'autres éléments, qualifiés parfois de personnels, mériteraient plutôt d'être appelés sociaux, car c'est d'ordinaire la mauvaise organisation sociale, qui est responsable de la mauvaise répartition professionnelle, de l'accumulation d'un nombre excessif d'ouvriers dans certains métiers et de la pénurie de main-d'œuvre dans les autres, de même qu'elle est responsable de leur mauvaise répartition locale et de leur défaut de mobilité. Dans le même ordre d'idées, les mouvements de la population, migrations intérieures ou extérieures, ne sont pas sans influence sur le marché du travail, tandis que les troubles sociaux peuvent arrêter la consommation et paralyser la production.

Les éléments politiques interviennent aussi, selon que l'état favorise telle classe de la nation, adopte telle législation financière ou douanière.

Enfin les causes économiques sont nombreuses et complexes : organisation défectueuse de la grande industrie moderne avec toutes ses conséquences : mauvaise utilisation de la main-d'œuvre et travail casuel dans certaines professions, de telle sorte que le chômage devient la règle et les périodes ouvrables l'exception ; mauvaise distribution du travail, mortes saisons ou chômages saisonniers, résultant soit des fluctuations de la consommation, soit du caractère saisonnier des matières à mettre en œuvre, soit des conditions climatiques ; insuffisance du machinisme et changements brusques de la

(1) L'exposé de M. Max Lazard, résumé dans le rapport spécial sur l'enquête concernant le chômage (Conférence internationale du travail, 4^e session Genève 1922) ainsi que dans le Bulletin de l'association française pour la lutte contre le chômage...

technique industrielle avec les transformations de l'outillage : solidarité de plus en plus étroite à l'intérieur d'un même pays entre les diverses forces de production, de telle sorte qu'une grève dans les mines ou les chemins de fer provoque un chômage général ; concurrence de plus en plus âpre entre grandes nations pour s'ouvrir de nouveaux débouchés ; enfin et surtout, en raison des ruptures d'équilibre entre les besoins des consommateurs et l'élan d'une activité industrielle, qui marche à une allure de plus en plus accélérée, crises périodiques de surproduction, rythme cyclique, cher aux économistes anglo-saxons, des bonnes et mauvaises périodes, des vaches grasses et des vaches maigres (1).

Ces crises d'intensité variable, bientôt localisées dans certaines branches de l'industrie, tantôt étendues à toute la production, ont frappé de préférence les nations plus avancées que les autres dans le progrès économique. 1857, 1866, 1873, 1883, 1891, 1900 et 1907, telles sont dans la seconde moitié du siècle dernier les dates à retenir. La courbe du chômage était le résultat d'une interférence sensiblement régulière entre le cycle des bonnes et des mauvaises années, des bonnes et des mauvaises saisons. Dans l'ensemble le mal était très atténué en Europe. D'après les moyennes de la période d'avant-guerre les pourcentages oscillaient dans la plupart des états entre des maxima et des minima, qui d'année en année ou d'hiver en été n'étaient pas très éloignés les uns des autres : en Angleterre, de 5 à 3 (janvier-juillet 1911) et même de 2,3 à 1,9 (janvier-juillet 1913), en France de 6,5 à 4,7 et de 5,5 à 4,3, en Allemagne, de 2,1 à 1,6 et de 2,8 à 2,7 (2).

Dans les régions septentrionales les oscillations saisonnières étaient plus accusées. La proximité du cercle polaire

(1) LESCURE : des crises générales et périodiques de surproduction. 2^e édit. Paris 1910. — AFTALION : les crises périodiques de surproduction. 2 vol. Paris 1913.

(2) D'après les publications du B. I. T. : Statistiques du chômage dans différents pays, de 1910 à 1922, et Conférence Internationale de Genève, 1922.

rend ici les hivers plus pénibles. Elle arrête le travail des pêcheurs et des ouvriers du bois. Les extrêmes moyens de la période 1911-1913 étaient les suivants pour les états scandinaves : Danemark, 18,2 et 3,9, Suède : 9,9 et 2,4, Norvège : 3,1 et 0,6. La Norvège est ainsi plus favorisée. Grâce au Gulf Stream, son climat est plus doux, ses écarts de chômage sont, comme ses écarts de température, moins accentués. Les faits économiques se trouvent donc étroitement liés aux conditions géographiques.

Aux Etats-Unis, en raison même des exagérations de la grande industrie, les variations entre les diverses années étaient à la fois plus irrégulières et plus fortes. Après la crise de 1908, qui fut la plus dangereuse des crises américaines, les minima et les maxima s'étaient succédés ainsi : 7,1 (juillet 1910), 10,4 (avril 1911), 5,6 (octobre), 14,1 (avril 1912), 4,7 (octobre), 11,3 (avril 1913), 6,4 (juillet). La vie économique était plus saccadée et moins sûre pour les travailleurs.

Mais dans l'ensemble on envisageait partout le chômage avant la guerre avec une certaine sérénité. Pour dissiper ces illusions il a fallu la grande tourmente de 1914, plus brutale et plus étendue encore que celle qui avait accompagné la Révolution et l'Empire. En raison du même parallélisme entre les événements militaires et la vie économique, la guerre mondiale de 1914 a déclenché une crise de chômage, non plus seulement européenne, mais mondiale, qui s'est développée en trois phases, 1914, 1918 et 1920.

§ 1. 1914 ET LA CRISE DE MOBILISATION.

En 1914 la mobilisation provoqua dans le monde entier des perturbations économiques, qui n'avaient jamais eu leur équivalent dans l'histoire.

Au premier abord, il semblait que le départ de plu-

sieurs millions d'hommes sous les armes rendit impossible une crise de chômage. En réalité l'arrêt de toutes les transactions enleva pendant quelque temps leur gagne-pain à la plupart de ceux qui n'avaient pas été mobilisés. De plus chez les belligérants, dont le territoire était envahi, comme ce fut le cas en Belgique, dans la France du nord et de l'est, en Galicie, en Prusse orientale, la vie économique fut plus brutalement encore interrompue avec l'arrivée des armées étrangères. Les usines, comme les habitations, étaient détruites. On vit se renouveler les scènes de terreur des guerres antiques et l'exode lamentable des réfugiés, qui refluaient sans gîte et sans occupation vers les provinces de l'intérieur.

Toutefois cette crise ne dura pas. La guerre de mouvement, que l'on avait de part et d'autre escomptée foudroyante, faisait place à l'interminable guerre de tranchées. En même temps cette guerre scientifique exigeait un matériel toujours plus considérable, des munitions toujours plus abondantes, si bien que de très bonne heure, on eut, sauf circonstances exceptionnelles, une crise de main-d'œuvre au lieu d'une crise de chômage. En même temps les salaires atteignaient surtout en France des taux deux ou trois fois plus élevés qu'en 1914. Il est vrai que ces chiffres entraînaient une augmentation au moins correspondante du prix de la vie. Les nombres-indices des prix de gros ramenés à la base de 100 en 1913, sont en effet en 1918 de 339 en France, de 225 en Angleterre, de 216 en Allemagne, de 196 aux Etats-Unis, de 330 en Suède (1).

Il ne faut jamais oublier que cette crise de chômage fut dans plusieurs états, en France, en Belgique, en Allemagne, dans les Pays-Bas, en Suisse, plus aigüe que celles qui ont suivi, même en 1920.

De tous les belligérants, la Belgique est à mettre à part. « Pendant 52 mois, dit la *Revue du Travail* belge, la dévastation du pays, commencée par les armées allemandes, a été systématiquement poursuivie sous le régime de l'occupation ».

(1) D'après les statistiques du B. I. T.

Dans les régions industrielles wallonnes, les quatre années d'invasion furent quatre années de misère. La métallurgie, industrie de transformation, concurrente de l'Allemagne et dont l'envahisseur pouvait se passer, éprouva un véritable désastre. De 54 hauts fourneaux allumés en 1913, un seul restait en activité en 1917. A cette époque, sur 5.289 ouvriers, 441 seulement avaient du travail. De 38 forges et aciéries 23 seulement restaient en activité avec 2.943 ouvriers sur 10.879, ce qui donne des chiffres énormes de chômage: 92 et 63 0/0.

Par contre les Allemands conservèrent aux mines belges une activité soutenue. Comme ils ne pouvaient intensifier à leur gré la production de leurs bassins houillers, l'appoint de la Belgique était important. Sur 271 mines ouvertes en 1913, 266 restaient exploitées en 1917. Le personnel, qui en 1913 comptait 105.801 ouvriers à l'intérieur et 39.536 à la surface, était seulement réduit en 1917 aux chiffres de 75.596 et 36.099. La proportion des travailleurs mis en chômage était donc sensiblement plus faible: 29 et 9 0/0. (1).

Dans toutes les industries belges certains ouvriers, plutôt que de travailler pour le compte de l'ennemi, même avec de gros salaires, préféraient chômer volontairement et supporter sans se plaindre un régime débilitant ou braver héroïquement la déportation.

Si l'on compare tous ces chiffres avec les moyennes antérieurs, qui en Belgique étaient normalement de 1,5 ou 2, on se rendra compte de l'intensité de cette crise qui d'autre part se prolongea pendant quatre ans.

En France la recherche de la main d'œuvre fut particulièrement angoissante. En raison du faible chiffre de notre population et des effectifs énormes qu'il fallait maintenir sur nos frontières et celles de nos alliés, il était difficile de consti-

(1) Bulletin du travail 1919, p. 99 et 431. — B. I. T. Statistiques du chômage, p. 9. Les statistiques belges du B. I. T., complètes à partir de 1921, se réduisent à des moyennes générales dans la période d'avant-guerre et à néant pendant les années de guerre.

luer une armée de travailleurs derrière l'armée des combattants. Il fallut cependant rappeler dans les arsenaux et les usines les ouvriers qualifiés, d'abord envoyés au front. Ces effectifs furent renforcés d'éléments étrangers et coloniaux. Les hommes de couleur, au nombre de plusieurs centaines de mille, Kabyles, Sénégalais, Annamites, Chinois, peuplèrent nos principaux centres d'approvisionnement militaire. Enfin la main-d'œuvre féminine joua un rôle décisif. Les femmes affluèrent dans les industries à partir de 1914 et surtout dans les industries de guerre (1).

Avec les hostilités une crise de chômage avait d'abord éclaté. A Paris, le nombre des chômeurs secourus était de 170.000 dont 89.000 femmes. Il s'élevait à près de 300.000 en octobre. Mais ensuite il s'abaissait rapidement. En mars 1915 il était déjà retombé à 180.000 (2). Le désarroi n'avait pas été de longue durée, mais les chiffres qui précèdent ne seront égalés ni en 1918 ni en 1920.

Les conditions n'étaient pas moins difficiles en Allemagne. Le blocus les aggravait encore. Mais l'armée ouvrière de l'intérieur fut reconstituée avec méthode. En 1917, ses effectifs égalaient à peu près ceux de 1914, soit 4.200.000 ouvriers dans les usines occupant plus de 10 personnes.

Toutefois l'équilibre professionnel était rompu. Il y avait une forte diminution de main-d'œuvre dans les industries tex-

(1) A défaut de chiffres d'ensemble précis, on peut dire qu'en juillet 1918 on comptait dans la métallurgie 677 femmes au lieu de 100. Il est vrai qu'il n'en restait que 92 dans les industries textiles et 69 dans l'alimentation. Au 11 novembre 1918 les établissements militaires de Bourges (école centrale de pyrotechnie et ateliers de construction) occupaient plus de 24.000 personnes : 1° environ 14.000 militaires « détachés en usine », originaires de toutes les régions.

2° près de 6.000 femmes, la plupart étrangères au département, femmes ou filles de mobilisés, domestiques, filles de ferme.

3° près de 3.000 civils, âgés ou réformés.

4° plus de 1.500 étrangers, Serbes, Belges, Annamites, Chinois, Kabyles (A. F. chômage, n° 26, juin 1919, n° 28-29, août et septembre 1919).

(2) Bulletin du Ministère du travail 1915, p. 24.

tiles ou alimentaires, dont l'importance militaire était moindre ou qui manquaient de matières premières. Par contre l'augmentation était formidable dans les industries chimiques : 322.100 ouvriers en 1917 contre 112.900 en 1913, ou dans les industries mécaniques : 1.070.500 contre 678.500.

A d'autres égards la rupture d'équilibre n'était pas moins sensible. La main-d'œuvre masculine allemande était en partie suppléée par des étrangers, qui ne pouvaient être ici des coloniaux, mais des prisonniers de guerre et des déportés civils. Il y avait aussi, plus encore qu'en France, afflux des femmes, avec un abandon identique des métiers plus spécialement féminins, comme les textiles et le vêtement, pour les industries de guerre. Leur nombre passait de 700.000 en 1913 à 1.400.000 en 1917 (1).

Le début des hostilités s'accompagna d'une crise de chômage courte, mais d'une grande violence. En octobre 1914, la moyenne générale atteignait 15,1, chiffre énorme, si on le compare à ceux des années précédentes. Les sans travail étaient particulièrement nombreux dans les industries du bois (26,2), dans les textiles (14,7), le cuir (13,9), les métaux (13,2), les transports (8,3). Mais dès le début de l'année suivante l'ordre était rétabli. On notait en juillet une moyenne générale de 0,8. Seules les industries textiles n'arrivaient pas à suivre l'élan de cette économie de guerre. Le minimum absolu de toute cette période et à plus forte raison des années précédentes était atteint en octobre 1917 avec 0,6 (2).

En Autriche, les pourcentages passaient de 5,1 à 17,2, du mois de juillet au mois d'août 1914. Le chômage sévissait dans les textiles, le vêtement, la polygraphie, les industries du bois, du verre et de la faïence. Il s'atténuait ensuite de la même manière qu'en Allemagne (3).

En Angleterre, l'effort militaire étant moindre, la vie éco-

(1) A. F. chômage. N° 24, avril 1919.

(2) B. I. T. Statistiques du chômage..., p. 7.

(3) Bulletin du Ministère du Travail, 1915, p. 67.

nomique fut moins ralentie et le marché du travail moins désorganisé. Il y eut même dans certaines industries une hypertrophie immédiate, car il fallait à défaut de combattants fournir aux alliés les armes et les munitions, que l'état souvent arriéré de leur métallurgie et de leur chimie ne leur permettait pas de fabriquer eux-mêmes.

La crise de mobilisation fut à peine sensible, si on la compare aux précédentes crises de surproduction. La moyenne générale passe de 2,4 en juillet 1914 à 5,6 en octobre et retombe à 2,5 en janvier 1915. Seules les industries textiles de la laine et même du coton se trouvaient ralenties par suite du manque de matières premières. Au début de l'année 1917 l'Angleterre atteint avec 0,3 les chiffres les plus bas de son histoire du chômage (1).

Malgré la distance et bien qu'ils n'aient pas immédiatement pris part à la guerre, les Dominions eurent aussi à partir du mois d'août 1914 une période troublée. Par exemple en Australie les pourcentages se trouvent brusquement doublés (5,7 en juillet 1914 à 12 en avril 1915 (2)).

En Italie, des conditions spéciales se présentaient (3). Les Italiens, restés neutres en 1914, eurent une crise de chômage dont la principale cause était le brusque retour de 500.000 émigrants temporaires, qui avaient quitté précipitamment le territoire des nations en guerre.

Parmi ces réfugiés, 136.000 agriculteurs ou terrassiers et 125.000 ouvriers d'industrie ne trouvèrent pas d'emploi. A ces éléments du dehors s'ajoutaient quelques chômeurs de l'intérieur : au total, 280.000 à la fin de septembre 1914. On comptait alors 60.000 ouvriers sans travail dans la circonscription de Turin, 11.000 à Milan, 120.000 à Naples, 17.000 à Rome. Mais avec l'entrée de l'Italie en guerre, au mois de

(1) B. I. T. Statistiques du chômage, p. 17. — Chiffres des Trade Unions.

(2) B. I. T. Statistiques du chômage, p. 8.

(3) B. I. T. Etudes et documents. Série C. N° 2. L'action gouvernementale dans la lutte contre le chômage en Italie.

juin 1915, et la mobilisation des premières classes, la crise fut immédiatement conjurée.

Au cours des hostilités le gouvernement italien n'eut à faire face qu'à des accidents partiels : chômages résultant en hiver, dans l'Italie du nord, du manque d'énergie électrique, chômage des pêcheurs dans l'Italie péninsulaire, la pêche étant interdite le long des côtes de l'Adriatique et du golfe de Tarente.

Aux Etats-Unis une évolution identique s'est dessinée. Les débuts de la guerre, jusqu'en juillet 1915, correspondent à une phase peu favorable. Le nombre des chômeurs n'est pas sensiblement moins élevé qu'en 1908. A New-York les Unions accusaient en septembre 135.000 sans travail sur 550.000 adhérents. La moyenne générale de janvier 1915 était de 18,3. Les industries les plus atteintes étaient le bâtiment (33,8), les textiles (21,2), les métaux (18,5. Mais à la fin de l'année les commandes passées par les belligérants donnaient une activité nouvelle aux industries américaines. La mobilisation, en 1917, réduisait ici comme partout les ressources du marché du travail, mais sans provoquer de perturbation sérieuse dans la vie économique, de telle sorte qu'en juillet 1918 on relève avec la moyenne de 3 le chiffre minimum de toute la période actuelle pour l'état de Massachusetts (1).

Les neutres, dont le nombre, il est vrai, ne cessa pas de se restreindre, bénéficièrent généralement pendant la guerre d'une prospérité inouïe, car les belligérants, malgré leur activité, n'arrivaient pas à produire tout ce qui leur était nécessaire. Mais le parallélisme n'est pas complet entre les uns et les autres. Chez les neutres la crise préliminaire de chômage n'est sensible qu'au début de l'année 1915. De même les minima ne correspondent pas forcément chez eux à la dernière phase de la guerre. A cette époque, ils eurent diversement à souffrir des mesures restrictives que les alliés prirent en vue d'assurer le blocus de l'Allemagne.

(1) B. I. T. Statistiques du chômage, p. 13. Les tableaux du B. I. T. ne concernant que le Massachusetts.

Les pays scandinaves furent les plus favorisés. Sauf le torpillage de ses navires, la Norvège traversa la guerre sans crise de chômage appréciable. Le Danemark, avec une moyenne de 15 en janvier 1915, était au-dessous des chiffres de la période précédente. La Suède, avec un pourcentage égal, fut d'abord plus sensiblement frappée. Malgré tout, les relations avec l'Allemagne restaient en dehors du contrôle des alliés. Les Allemands continuaient à recevoir les produits de l'agriculture danoise, les minerais de Gellivara et de Dalécarlie (1).

Dans les Pays-Bas, l'évolution fut déjà moins favorable. Par le delta du Rhin la Hollande était devenue le débouché des provinces rhénanes et Rotterdam un véritable avant-port allemand. Avec les hostilités le commerce extérieur de l'Allemagne était complètement bouleversé. La Hollande subit aussitôt par contre-coup la crise de chômage la plus redoutable qu'elle ait connue dans la période contemporaine. Alors que les moyennes d'avant-guerre oscillaient entre 3 et 7, le chiffre formidable de 31 était dépassé dès le mois d'octobre 1914. Le chômage s'élevait chez les diamantaires d'Amsterdam à 96 0/0. En dehors de cette industrie de luxe, les transports sur terre et sur mer étaient également désorganisés. Ils accusaient des pourcentages de 33.

Après cette période de trouble les Pays-bas et les Indes Néerlandaises introduisirent en Allemagne une foule de denrées exotiques: sucre, caoutchouc, cacao, tabac, pétrole, thé, coprah, cuirs... et réalisèrent des fortunes colossales. Cependant la vie économique redevint en 1917 et 1918 incertaine et saccadée, les alliés ne laissant plus aux Hollandais toute latitude d'être les courtiers et les rouliers des mers pour le compte de l'Allemagne. Les moyennes de chômage ne descendirent pas au-dessous de 5 et dépassèrent 11 à deux re-

(1) B. I. T. Statistiques du chômage, p. 11, 14, 18.

prises. Elles étaient donc sensiblement plus élevées que celles d'avant-guerre (1).

Mais c'est surtout en Suisse que des incidents se produisirent. Après les troubles inévitables du début, les industries avaient eu une phase de grande activité. La Suisse trouvait à toutes ses portes des belligérants prêts à acheter ses produits. Elle était sollicitée à la fois par la clientèle des alliés et celle des empires centraux. Cette prospérité ne pouvait durer. Dès la fin de l'année 1915 les alliés, dont les ports et les chemins de fer ravitaillaient le territoire helvétique, exigèrent des garanties, imposèrent un contingentement strict, tandis que la *Société suisse de surveillance économique* (S. S. S.), arrêta les fuites du côté de l'Allemagne. La pénurie de matières premières et les limitations aux exportations, le ralentissement de certaines industries de luxe, comme celles de la soie et de la broderie, provoquèrent une telle crise industrielle et une telle poussée de chômage que le gouvernement fédéral dut prendre des mesures exceptionnelles pour venir en aide aux sans-travail.

§ 2 1918 ET LA CRISE DE DÉMOBILISATION

En 1918, quand l'armistice eut mis fin brusquement à la guerre mondiale, toute l'activité économique des années précédentes, factice et démesurément gonflée, s'effondra. Une crise de chômage allait inévitablement éclater avant que l'on ait eu le temps d'y parer.

Les éléments générateurs de cette crise ont été partout les mêmes, démobilisation d'armées immenses, arrêt des mul-

(1) B. I. T. Statistiques du chômage, p. 15. — Revue internationale du travail juin 1923. J. Gerritsz : la lutte contre le chômage aux Pays-bas.

tiples fabrications de guerre, arrivée de soldats ou de travailleurs qui n'avaient plus l'habitude de leur métier ou en avaient adopté d'autres, coïncidence fâcheuse avec la saison d'hiver. Il est vrai que d'autres éléments facilitaient la solution du problème : vies humaines sacrifiées par millions sur les champs de bataille, (1) sans compter les invalides et les mutilés, ruines matérielles à relever, tandis que l'application de plus en plus généralisée de la loi de huit heures allait diminuer la capacité de travail.

Certains caractères furent également communs. D'abord désordre et désarroi interminables dans le recasement de la main-d'œuvre, crise des transports et crise du combustible, hésitation des industriels à s'engager dans des entreprises nouvelles. Puis, malgré tous ces obstacles, élan formidable de production, accompagné d'une hausse des prix plus rapide encore que pendant la guerre, à tel point qu'en 1920 les nombres-indices des prix de gros devaient atteindre 526 en France, 324 en Angleterre, 269 aux États-Unis, 365 en Suède. Quant à la hausse des salaires, elle ne fut obtenue souvent qu'au moyen de grèves réitérées, dont quelques-unes, il est vrai, présentaient un caractère nettement politique et révolutionnaire.

Dans cette nouvelle crise de chômage, les neutres furent moins atteints que les belligérants, et parmi ceux-ci les inci-

(1)	Pays	Diminution des naissances	Perte par accroiss ¹ de la mortalité gen ¹	Dont tués à la guerre	Pertes totales
	Russie et Pologne.....	8.300.000	4.700.000	2.500.000	13.000.000
	Allemagne.....	3.600.000	2.700.000	2.000.000	6.300.000
	Autriche-Hongrie.....	3.800.000	2.000.000	1.500.000	5.800.000
	France.....	1.500.000	1.840.000	1.400.000	3.340.000
	Italie.....	1.400.000	880.000	600.000	2.280.000
	Grande-Bretagne.....	850.000	1.000.000	800.000	1.850.000
	Serbie.....	325.000	1.330.000	690.000	1.650.000
	Roumanie.....	150.000	360.000	159.000	510.000
	Belgique.....	175.000	200.000	115.000	375.000
	Bulgarie.....	155.000	120.000	65.000	275.000
		20.250.000	15.130.000	9.829.000	35.380.000

Soit presque la population d'un pays comme la France (tableau emprunté au Bulletin de la Studiengesellschaft für die Sozialen Folgen des Krieges 1919-1920, d'après Rabinovitch : Contribution à l'étude du chômage et de son indemnisation, p. 15).

dents furent plus ou moins graves suivant que la démobilisation fut plus ou moins méthodique.

En France, l'armistice à peine signée, le gouvernement faisait connaître les principes, qu'il comptait suivre pour démobiliser et qui consistaient à ménager le plus possible les transitions entre l'économie de guerre et l'économie de paix (1). Certaines circulaires sont particulièrement caractéristiques. Celle du ministre de l'Armement, en date du 13 novembre (2), est entièrement subordonnée à cette idée : *Il importe absolument d'éviter le chômage*. Quelques jours plus tard le sous-secrétaire d'état à l'administration militaire reprenait la même idée sous une autre forme. Il déclarait impossible de lancer « d'un seul coup sur le marché du travail des millions de bras ». Les démobilisés ne devaient pas « être des chômeurs, après avoir été les libérateurs de la civilisation ».

Mais en face d'un problème aussi complexe, de belles formules ne suffisaient pas. Une démobilisation semble au premier abord chose facile, puisque chacun doit reprendre sa place familière et connue. Mais avec un intervalle de quatre ans et des bouleversements de toute sorte l'opération exigeait en réalité des plans aussi minutieusement préparés que peuvent l'être ceux d'une mobilisation. Une vaste enquête préliminaire était nécessaire sur les besoins et les ressources du pays en outillage, en matières premières, en main-d'œuvre. Il y eut des projets en 1917 et 1918, mais qui n'aboutirent pas devant les défiances des industriels et l'indifférence de l'opinion publique ou par suite des lenteurs administratives.

Rien n'avait été prévu. Il fallut donc improviser. La loi du 22 novembre 1918 prétendit assurer aux mobilisés la reprise de leur contrat de travail (3). « Les administrations, offices, entreprises publiques ou privées devront garantir à leur personnel mobilisé... l'emploi que chacun occupait au moment de

(1) A. F. Chômage. N° 21 janvier 1919. *La démobilisation et le marché du travail en France*.

(2) *Bulletin du Ministère du travail*, 1919 p. 3.

(3) *Bulletin du Ministère du Travail*, 1919, p. 1.

sa mobilisation », sauf quelques exceptions, pour lesquelles « il sera tenu compte uniquement, d'une part, des changements profonds survenus depuis le début de la guerre dans le fonctionnement des administrations, offices et entreprises, par suite de destructions d'établissements, modifications importantes dans les procédés de travail, pertes de clientèle, d'autre part, des maladies, blessures ou infirmités de nature à modifier notablement l'aptitude des personnes à l'emploi qu'elles occupaient avant la mobilisation ». Le rapprochement de ces deux affirmations contraires dans un même article est un exemple caractéristique de ces lois de circonstance, destinées à sauver la face. Le mot « uniquement » est presque une ironie. La loi donnait en somme aux employeurs de multiples moyens d'éluder l'obligation qu'elle prétendait leur imposer. D'ailleurs le mobilisé, qui reprenait son poste en expulsant un remplaçant, faisait de ce dernier un chômeur. La difficulté restait la même. « Croire que la réintégration des mobilisés dans leur ancienne maison peut s'opérer ainsi, automatiquement, sans à-coups, c'est se faire du marché du travail et de la vie industrielle une conception par trop statique » (1).

En dehors de ces mesures inoffensives, de véritables errements furent commis. Deux méthodes de démobilisation étaient possibles: libération par classe de recrutement ou par catégorie professionnelle. La première satisfaisait les instincts démocratiques d'égalité, mais seule la seconde permettait une reprise rapide de la production. « Faute d'une préparation économique suffisante, plus encore que par le sentiment d'une égalité mal comprise, notre pays n'a pu procéder à une libération méthodique des hommes et a dû se contenter d'un système simpliste, imparfait et, à bien des égards, préjudiciable aux intérêts nationaux » (2). Quelques sursis, timidement accordés, permirent cependant à des chefs d'entreprises de préparer du travail à leurs ouvriers.

(1) M. Roger Picard, in A. F. chômage, n° cité.

(2) M. Roger Picard, in A. F. chômage, n° cité.

D'une manière générale on laissa aux démobilisés le soin de se reclasser eux-mêmes. On leur facilita seulement la tâche en retardant le plus possible la démobilisation. Celle-ci se fit par échelons avec une extrême lenteur pendant la plus grande partie de l'année 1919, au point que l'on tombait d'un excès dans un autre, et que l'on paralysait souvent la reprise des affaires, en gardant sous les armes des éléments jeunes qui auraient été plus utiles ailleurs.

Quelques avantages financiers, pécules et primes, avaient été accordés aux démobilisés. Alors il y eut en France au cours de l'année 1919 un très grand nombre de chômeurs volontaires, qui mangèrent leur pécule et leurs primes au lieu de travailler. Cette politique n'était pas de nature à hâter la remise en marche. Mais, au point de vue qui nous intéresse, il est certain que le chômage véritable fut en grande partie évité. Le but, que l'on se proposait, était donc atteint.

La démobilisation des usines de guerre était un problème presque aussi complexe que la démobilisation de l'armée, car elle atteignait un million et demi d'individus, dont 500.000 femmes. Le Ministère de la Reconstitution industrielle, qui avait succédé au Ministère de l'Armement, essaya de transformer les usines de guerre en « fabrications de paix », métallurgiques et chimiques, mais cette idée excellente échoua, faute d'avoir été suffisamment préparée.

Il fallut ici encore user d'expédients. Le mot d'ordre était comme toujours d'éviter le chômage. On poursuivit d'abord les fabrications de guerre à une allure de plus en plus ralentie, avec une réduction progressive des journées et des salaires, afin de provoquer des départs spontanés. On promit une indemnité aux femmes qui s'en iraient d'elles-mêmes. Puis, comme ces procédés n'avaient pas donné les résultats attendus, il fallut se résoudre au licenciement, mais avec les mêmes précautions que dans l'armée, par échelons, aussi lentement que possible, et pour éviter les protestations, moyennant indemnité (1). Ici encore le gouvernement prati-

(1) A. Bourges, c'est seulement vers le milieu de l'année 1919 que

quait une politique onéreuse. Il occupait une main-d'œuvre nombreuse à des travaux souvent inutiles, mais les crises de chômage furent évitées.

Il est vrai qu'en France les difficultés étaient moins grandes que partout ailleurs. C'est la France qui proportionnellement a fait les pertes en hommes les plus lourdes. Si l'on ajoute aux morts et aux disparus les mutilés et les invalides, on arrive au total formidable de 2 millions d'hommes perdus pour la vie économique. La France, déjà déficitaire en main-d'œuvre avant la guerre, souffrait maintenant d'un terrible appauvrissement en hommes.

Une tâche démesurée s'offrait donc à l'activité des survivants et des valides. A défaut de travaux spéciaux, comme la démolition des murs de Paris, prévus mais non réalisés, il suffisait de remettre en état l'outillage national (routes, chemins de fer...) à peu près abandonné depuis quatre ans. Dans les régions dévastées d'immenses ateliers nationaux se constituaient, et l'industrie s'efforçait de revivre. 706 établissements employant plus de 20 personnes, avaient repris leur exploitation en tout ou partie au 1^{er} juillet 1919, 1027 au 1^{er} septembre, 1560 au 1^{er} décembre. Le chiffre des ouvriers, occupés à l'exploitation proprement dite, était respectivement de 38.682, 97.326 et de 154.683. Il est vrai que le recensement porte sur plus de 2.500 établissements, qui avant la guerre employaient 579.000 personnes. Dans l'œuvre de restauration le département du Nord et surtout l'arrondissement de Lille venaient en tête. L'industrie textile fournissait le contingent le plus important (1).

Il y eut donc peu de chômage. Au plus fort de la crise, en

les ateliers se trouvent dégarnis. Au 1^{er} juin, il ne restait plus que 4.500 personnes environ, parmi lesquelles 2.876 ouvriers civils, représentant le personnel permanent des usines, 742 militaires et 871 femmes.

(1) *Bulletin du Ministère du travail*. Recensement du personnel employé dans les établissements industriels, situés dans les régions sinistrées. Année 1919.

avril 1919, on ne comptait pas 120.000 chômeurs secourus, dont 95.000 dans le département de la Seine, c'est-à-dire sensiblement moins qu'en 1914. Il y eut surtout du chômage volontaire, avec un redoublement de grèves à la fin de l'année 1919 et au début de 1920. Une vive agitation ouvrière se développa à Paris et dans toute la France, provoquée par la hausse des prix, qui permettait aux industriels de réaliser des bénéfices énormes, alors que la vie devenait impossible pour les employés et les consommateurs. Ces grèves éclatèrent partout, même dans les professions, qui passaient pour les plus paisibles ou les plus mal organisées, comme la banque ou la couture parisienne. La tentative avortée des cheminots, en mai 1920, marqua la fin de cette agitation (1).

Chez la plupart des nations alliées la démobilisation, pratiquée sinon avec méthode, du moins avec lenteur, ne provoqua pas de grandes crises de chômage. En Italie le gouvernement établit dans les usines de guerre des pourcentages hebdomadaires de renvoi, que l'on ne devait pas dépasser. Il accorda des indemnités de licenciement et transporta gratuitement par chemin de fer ouvriers et ouvrières. Les chômeurs secourus, en nombre variable suivant la saison, 180.000 en avril 1919, 270.000 en janvier 1920, 88.000 en juillet, se recrutaient surtout dans le bâtiment et les métiers agricoles. Ces chiffres, peu importants, se doublaient, il est vrai, de chômage volontaire, de grèves et même de conflits agraires inquiétants (2).

Aux Etats-Unis la démobilisation fut encore ralentie par les distances à franchir. Dans l'Etat de Massachusetts, on constate bien en avril 1919 une poussée passagère de chômage avec une moyenne générale de 13,4, mais ce mouvement est immédiatement arrêté.

(1) *Bulletin du Ministère du Travail* : statistiques périodiques des grèves. Chroniques de l'A. F. chômage en 1919 et 1920.

(2) B. I. T. Etudes et documents. Série C. N° 2. L'action gouvernementale dans la lutte contre le chômage en Italie., p 5 et 10. — *Bulletin du Ministère du travail*, 1921, p. 457 ; 1922, p. 454.

En Angleterre, les perturbations furent beaucoup plus sensibles et cependant des mesures avaient été prévues. Par exemple dès l'année 1917 le *Joint Labour Committee* avait élaboré un programme. La démobilisation fut conduite selon des principes rationnels. On libéra d'abord les hommes nécessaires à la démobilisation elle-même, ainsi qu'aux branches vitales de l'industrie et du commerce, puis ceux qui avaient un emploi garanti. Les autres furent libérés par échelons, suivant l'importance que l'on attribuait à leur travail. De même le gouvernement anglais se préoccupa du placement et de la rééducation professionnelle des anciens combattants. Mais l'armée des usines était si considérable que la rupture d'équilibre sur le marché du travail détermina une secousse violente.

Dès le mois de janvier 1919, le nombre des chômeurs était évalué à plus de 600.000. Il était de 1.100.000 au début de mai, à l'apogée de la crise. On comptait alors 50.000 sans-travail à Glasgow, 250.000 à Londres. La plus forte proportion se rencontrait à Birmingham. Les industries les plus atteintes étaient la métallurgie les constructions navales, le bâtiment et les textiles. Toutefois, ces chiffres, considérables par eux-mêmes, ne représentaient sur l'énorme ensemble de la population ouvrière anglaise que des pourcentages restreints et qui ne dépassaient pas 10.

Au cours de l'année 1919 l'amélioration était réelle, puisque le nombre des chômeurs était au 1^{er} août diminué de moitié et qu'il s'abaissait à 300.000 l'année suivante. Elle aurait été plus rapide, s'il n'y avait eu dans les Iles britanniques, comme sur le continent, une crise des transports et même une crise du combustible, par suite des grèves de mineurs et de cheminots. Les démobilisés ne trouvèrent pas tous un emploi. Jusqu'en 1921 le gouvernement négocia pour placer 50.000 d'entre eux dans les métiers du bâtiment. La crise de démobilisation finit ainsi par chevaucher celle de 1920. Déjà, apparaissaient en Angleterre les éléments de trouble économique, qui devaient se déchaîner plus tard (1).

(1) B. I. T. Statistiques du chômage, p. 16 et 17. — Chroniques étrangères du *Bulletin du Ministère du Travail*, 1919-1920.

Dans certains Dominions, comme au Canada, le retour de 350.000 soldats, le renvoi de 200.000 ouvriers occupés dans les usines, soulevèrent des problèmes d'autant plus délicats que l'ensemble de la population masculine ne dépassait guère ici 3 millions (1).

En Belgique, les difficultés furent également très sérieuses par suite du lourd héritage que laissait la guerre. La situation était sensiblement la même que dans nos provinces dévastées. Le désarroi fut si complet pendant quelques mois, en raison des destructions commises par l'ennemi, du retour des émigrés ou des déportés, qu'il fallut secourir une grande partie de la population. Dans la seconde quinzaine de février 740.000 ménages groupant 2.400.000 personnes recevaient des subsides. En particulier :

Flandre orientale : 580.000 personnes ; Hainaut : 490.000 ; Brabant : 490.000 ; Liège : 350.000 ; Anvers : 345.000.

Il est vrai que toutes ces personnes n'étaient pas des chômeurs au sens strict du mot. Elles étaient assistées à des titres divers, militaires ou autres, ou même simplement parce qu'elles étaient dans « l'état de besoin » prévu par la loi. Ces procédés n'étaient pas sans analogie avec ceux qui étaient employés en France. En février 1919 le port d'Anvers, le grand organisme économique de la vie belge, n'avait encore vu que 169 navires avec moins de 250.000 tonnes de marchandises et dont la plupart avaient dû repartir sur ballast, tandis qu'en temps ordinaire il en aurait reçu plus de 500 avec un million de tonnes. Mais le retour au travail allait être rapide (2).

Chez les vaincus, l'anarchie fut bientôt complète. En Allemagne la démobilisation industrielle avait été préparée de longue date et l'économie de transition avait fait l'objet de plans approfondis. Mais la défaite rendit inutiles toutes ces études, qui ne prévoyaient que l'exploitation d'une victoire.

(1) *Informations quotidiennes*, 18 février 1921.

(2) *Revue du travail belge*, 15 avril 1919. — A. F. chômage, N° 26, 27-40 juin juillet 1919, août 1920.

La démobilisation à l'armée et dans les usines se fit dans le plus grand désordre, les hommes se libérant eux-mêmes. Partout les trônes s'écroulaient au milieu des troubles révolutionnaires et des guerres civiles.

Une vague de paresse et de découragement passait sur l'Allemagne. « Une discipline trop rigoureuse, un effort trop intense et trop soutenu ont fatigué ce peuple, qui éprouve le besoin d'une détente et qui a pris en horreur le travail. La victoire, qui devait payer tous les sacrifices, n'est pas venue et l'idée du triomphe qui avait soutenu l'effort de guerre s'est effondrée » ! Les démobilisés exigeaient de l'argent et refusaient de travailler. « Partout on offre du travail et nul ne se présente. On assiste à ce spectacle paradoxal de villes, qui secourent à grands frais des chômeurs et qui ne peuvent trouver la main d'œuvre nécessaire à la marche des services municipaux ». Le chômage devenait une véritable profession et le gouvernement républicain, trop faible, n'osait pas réagir (1).

Les chiffres furent d'abord très élevés : 500.000 en novembre 1918, plus d'un million en janvier et février 1919. Ce fut le maximum. Les sans travail étaient surtout nombreux dans les grandes régions industrielles, provinces rhénanes et saxonnes, dans les grandes villes, à Munich et surtout à Berlin, où les largesses officielles étaient plus faciles encore qu'ailleurs. Mais ces chiffres ne correspondaient qu'à des moyennes générales de 6 et 7, par conséquent très inférieures à celles de 1914-1915. On a donc exagéré l'importance de la déroute germanique. Le caractère pratique des Allemands ne devait pas tarder à reprendre le dessus. De même qu'ils faisaient un mauvais parti à la propagande bolcheviste, de même ils réorganisaient leur industrie et le chômage diminuait rapidement. Il tombait à 830.000 dès la fin d'avril, à 55.000 en juillet. La moyenne générale était alors de 2, 3. L'Allemagne revenait aux pourcentages d'avant-guerre (2).

(1) A. F. chômage. N°24, avril 1919. *Le marché du travail en Allemagne*.

(2) Chroniques étrangères du *Bulletin du Ministère du Travail*. — B. I. T., Conférence internationale du travail, Genève 1922.

En Autriche au contraire la crise de 1918 fut beaucoup plus intense que celle de 1914 et même celle de 1920. La défaite avait ici une conséquence particulièrement tragique, le démembrement complet de l'état. Dans la débâcle des armées et la dislocation de l'empire, le gouvernement viennois ne songea d'abord qu'à distribuer de l'argent à tous ceux qui ne pouvaient pas trouver d'emploi ou qui même ne voulaient pas en chercher. Cette politique équivalait à constituer au profit des chômeurs volontaires ou involontaires de véritables « rentes sur l'état ». Mais il était difficile de faire autrement. « La réduction considérable du territoire, le manque de matières premières et de produits à demi-fabriqués, l'enchérissement exceptionnel des articles de consommation et des denrées alimentaires, la baisse du change autrichien, le retour au pays de nombreux citoyens austro-allemands, provenant des états nouvellement formés, grossissaient journellement l'armée des chômeurs ».

Au lendemain de l'armistice, on constatait déjà en Autriche près de 40.000 sans travail « dont plus de 30.000 à Vienne, tandis que la moyenne du chômage en temps normal ne dépassait pas 15 à 20.000 en hiver ». Le total s'élevait à 162.000 en février 1919. Le maximum était atteint vers le 1^{er} mai avec 186.000 chômeurs, dont 127.500 à Vienne.

Ensuite les chiffres diminuaient régulièrement: 87.000 au 1^{er} novembre 1919, moins de 20.000 en mai 1920, dont 15.000 à Vienne. Rassuré sur l'étendue du péril intérieur et extérieur le gouvernement autrichien avait entrepris une œuvre méritoire de réorganisation et d'assainissement. Le chômage avait cessé d'être reconnu dans un nombre toujours plus étendu de métiers. Ce résultat était « d'autant plus remarquable, que le manque de charbon diminuait l'activité industrielle et que le retour des prisonniers de guerre d'Italie pesait lourdement sur le marché du travail ».

Dans ce nouvel état autrichien mal proportionné, le rôle de la ville de Vienne est écrasant à tous égards. Les chiffres de chômage n'y sont pas seulement proportionnels à la population d'une ville, qui représente 1.850.000 habitants sur

6 millions. Ils s'expliquent par la suppression des importantes industries de guerre, par la ruine des industries de luxe et des grandes maisons de commerce, qui faisaient la réputation et la richesse du centre viennois. La dissolution de la monarchie et le démembrement de l'état ont provoqué la déchéance de Vienne comme centre international, tandis que son maintien comme capitale d'un petit état lui a valu d'être le refuge de tous les déracinés.

Dans les districts agricoles du Danube et des Alpes le chômage était plus faible. Dans les districts industriels de Styrie (Graz et Léoben), les exploitations métallurgiques et extractives travaillaient avec activité, car elles devaient maintenant fournir à l'Autriche les matières premières qui précédemment lui venaient de Bohême ou de Silésie (1).

Parmi les neutres la Suisse fut encore très agitée. Un message du Conseil Fédéral, le 27 mai 1919, décrivait en termes saisissants la détresse économique du pays: retrait de toutes les commandes de guerre des belligérants, difficultés persistantes d'importer les matières premières ou d'exporter les produits fabriqués, démobilisation de l'armée fédérale, retour de nombreux Suisses à la suite des révolutions d'Allemagne, d'Autriche et de Hongrie, arrivée pour les mêmes raisons de nombreux étrangers. Le chômage partiel ou total frappait surtout les travailleurs de l'industrie textile, de la métallurgie, de l'horlogerie et du bâtiment. Pour 100 places vacantes, il y avait en moyenne 241 demandes en janvier 1919. Quelques mois plus tard, avec la fin des intempéries, le chiffre des chômeurs s'abaissait à 20.000, abstraction faite, il est vrai, de ceux qui travaillaient avec des horaires réduits. L'année suivante le total des chômeurs complets ou partiels tombait à 7.500 (2).

(1) A. F. chômage. N° 37, mai 1920. *Le chômage en Autriche* par M. William Oualid.

(2) B. I. T. Etudes et documents. Série C. N° 4. *L'Action de l'Administration fédérale dans la lutte contre le chômage en Suisse*, p. 2 et 13.

Dans les Pays-bas et les pays Scandinaves la commotion déterminée par les événements d'Allemagne était plus ou moins rapide. Le maximum de dépression correspondit au mois de janvier 1919 au Danemark, de février en Hollande, de mars en Suède, d'avril en Norvège. Le Danemark est à mettre à part. L'abstention au moins momentanée de la clientèle allemande porta un coup terrible à sa production. Les indices de chômage atteignirent le chiffre impressionnant de 28, très supérieur à ceux du début de la guerre. Mais ailleurs, cette crise de démobilisation fut loin d'atteindre les proportions de 1915. La moyenne la plus élevée fut au Pays-bas de 18,6, en Suède de 8,1, en Norvège de 2,4. Dès le mois de juillet 1919 on était revenu dans tous ces pays aux conditions du temps de paix, avec le retour aux libertés commerciales et maritimes. Certaines industries, comme celles des diamantaires d'Amsterdam, favorisées par le luxe d'après guerre édifiaient de nouvelles fortunes.

§ 3. LA CRISE DE 1920.

A. CAUSES ET CARACTÈRES GÉNÉRAUX

Les deux crises de 1914 et 1918 ne présentent pas un grand intérêt pour les économistes, car elles ont une cause essentiellement militaire. Le retour à l'état de paix allait, pensait-on, ramener la prépondérance des éléments économiques. Mais il était permis d'espérer que l'on ne retomberait pas immédiatement dans le cycle des crises de surproduction, car si les industries, à la fin de l'année 1919 et au début de 1920, s'efforçaient dans tous les pays de repartir à toute allure, il était inconcevable que la production pût avant longtemps égaler la demande, car la guerre avait affaibli ou ruiné des régions entières et la capacité productive du monde, diminuée déjà par la ruine d'une partie de son outillage, l'était davan-

tage encore par la disparition de plusieurs millions de travailleurs et le ralentissement que la journée de 8 heures imposait aux survivants.

Or presque immédiatement éclatait une crise plus étendue et plus durable que les précédentes par conséquent plus ruineuse, et en même temps plus angoissante, car, les causes étant moins évidentes, les remèdes étaient plus difficiles à découvrir (1).

Dans son principe la crise de 1920 fut une crise de sous-consommation. Il y eut, non pas surproduction, mais arrêt de la consommation, le résultat étant d'ailleurs identique. Les consommateurs durent s'abstenir en face de prix trop élevés. Sans doute la pénurie des matières premières, la difficulté des transports, la rareté de la main d'œuvre avaient rendu la hausse inévitable, mais des éléments politiques et psychologiques contribuaient à l'exagérer: gouvernements trop favorables aux producteurs, spéculation d'une foule d'intermédiaires, état d'esprit suivant lequel si les fonctionnaires peuvent attendre toute leur vie une modeste retraite, fabricants ou marchands doivent faire fortune en quelques années.

La sous-consommation entraîna une baisse immédiate des prix. En l'espace d'un an les indices du commerce de gros tombèrent en France de 526 à 325, en Angleterre de 324 à 212, aux Etats-Unis de 262 à 148, en Italie, de 670 à 520, en Suède de 365 à 200. Les salaires furent également restreints.

L'équilibre entre l'offre et la demande aurait dû se trouver rétabli. Il le fut en effet dans certains pays et le chômage prit fin. Ailleurs au contraire le malaise persista ou même s'aggrava et les chômeurs devinrent de plus en plus nombreux. La crise continuait sous une autre forme. Des éléments intervenaient, qui n'étaient pas d'ordre strictement économique.

Après 1920 comme auparavant, il faut toujours revenir au

(1) B. I. T. Conférence internationale de travail, 4^e session, Genève. P. 44. Exposé des causes de chômage dans l'économie d'après-guerre (M. Max Lazard).

même point de départ. Si la guerre est terminée, nous continuons à subir sous des formes diverses les conséquences de la guerre. On incrimine quelquefois les traités de 1919. Forcément ils ont fait des vainqueurs et des vaincus. L'abaissement des empires centraux ne pouvait se produire sans désaxer momentanément l'Europe. L'isolement d'immenses territoires, comme la Russie et la Turquie, la ruine dont ils étaient frappés, causaient des crises de chômage non seulement à l'intérieur de leurs frontières, mais chez les peuples qui faisaient avec eux des échanges. Si l'on a raison de dire qu'une Europe, où l'Allemagne et la Russie ne comptent plus, ne peut pas être prospère, il ne faut pas oublier que ces deux puissances se sont désorganisées elles-mêmes.

On a prétendu que les remaniements territoriaux avaient interrompu des courants commerciaux séculaires. « Les anciens centres de la vie économique se meurent comme des plantes, dont on aurait coupé les racines ». L'exagération est évidente. Il fallait bien satisfaire les aspirations des peuples asservis. D'ailleurs de nouveaux courants s'étaient formés dès l'année 1919.

La question des réparations et des dettes interalliées est déjà beaucoup plus grave et aboutit à des conclusions odieuses. Etant donné que certains coupables se dérobent avec la complicité de certains vainqueurs, le poids de la guerre tend à retomber sur les puissances qui en 1914 furent victimes de l'agression allemande et ne contractèrent ensuite des emprunts que pour mieux faire la guerre dans l'intérêt de leurs prêteurs aussi bien que d'elles-mêmes.

Par là nous arrivons à la question essentielle. Certains belligérants, contraints à des sacrifices écrasants, n'ont pu rester sur la brèche qu'en pratiquant l'inflation monétaire. Après la guerre, comment auraient-ils pu, à défaut de solidarité financière internationale, relever leurs ruines et rétablir leur outillage, sans continuer les mêmes errements ? Quant aux petits états, nés de la guerre, pouvaient-ils, à défaut d'encaisse métallique, se développer sans fausse monnaie ? Ces pratiques déplorables, qui rappellent le temps des assignats, ont pro-

voqué chez ces nations l'instabilité et surtout la dépréciation à peu près constante de l'étalon monétaire.

Dans la vie intérieure de ces peuples, la dévalorisation des devises a été le point de départ d'une nouvelle course folle vers la hausse des prix et des salaires, ces deux éléments réagissant l'un sur l'autre en un cercle vicieux.

À l'extérieur les conséquences, au point de vue du change, ont été plus désastreuses encore. Une classification s'est faite entre les nations, celles qui avaient une monnaie saine et celles qui avaient une monnaie dépréciée. N'ayant plus à leur disposition le même instrument d'échanges, elles ont cessé de parler la même langue commerciale et de véritables murailles de Chine ont renforcé les lignes de douanes. « Les pays, dont le change est élevé, voient par là même une barrière d'or s'élever à leurs exportations ». Ils ne peuvent ni écouler leur production, qui est trop chère pour les possesseurs de monnaie dépréciée, ni soutenir la concurrence de ceux qui paient leur main-d'œuvre en monnaie faible. Ils ont un chômage intense. Quant aux pays à change bas, ils vendent facilement et, comme ils ne peuvent plus acheter certaines marchandises étrangères, ils sont obligés par surcroît de fabriquer eux-mêmes des objets, qu'en temps ordinaire ils feraient venir du dehors. Les ouvriers ne chôment pas, mais ils reçoivent des salaires, qui par suite de la hausse constante des prix, sont toujours inférieurs au coût de la vie.

Le change paralyse la juste répartition des matières premières, aliments indispensables des industries. Il ne faut donc pas s'étonner que ce péril ait déterminé une véritable hantise chez certaines masses ouvrières. De même il empêche la bonne répartition internationale et le juste emploi de la main-d'œuvre. Les pays à change élevé proscrirent les ouvriers étrangers, tandis que leurs chômeurs sont découragés par les faibles salaires des pays à change bas. Les nations sont ainsi amenées à vivre repliées sur elles-mêmes, pour le plus grand dommage des pays industriels, où tout est organisé en vue du commerce extérieur.

La relation entre le change, la crise économique et le chô-

mage a été souvent mise en évidence. Un exposé de la délégation allemande à la Conférence économique de Gênes indiquait pour 13 états la parité or sur New-York de la monnaie nationale en février 1922 et le nombre correspondant de chômeurs à la même époque (1). En Suisse la comparaison du dollar, du mark allemand, du franc suisse et du nombre des chômeurs a provoqué des remarques suggestives. Durant les neuf premiers mois de l'année 1920, les oscillations du franc suisse par rapport au dollar et au mark allemand se produisaient en sens contraire et se compensaient l'une l'autre. Les conditions sur le marché du travail variaient peu. Ensuite le franc suisse a progressé à la fois à New-York et à Berlin. Le chômage a suivi la même marche ascendante (2).

Il semble donc que les fluctuations du change se traduisent par des fluctuations analogues dans le chômage. Celui-ci serait aujourd'hui le résultat de phénomènes d'ordre surtout financier. Il serait en relation avec le crédit international.

La crise de 1920 et des années suivantes se propagea à la manière d'une immense vague, frappant d'abord certains pays, alors que d'autres n'étaient pas encore atteints (3). Bien que l'Europe soit maintenant le continent le plus instable, avec les organisations industrielles et les régimes monétaires les plus troublés, ce n'est pas en Europe que le désarroi commença, mais dans les continents qui pensaient déverser leur production sur l'ancien monde. Les Etats-Unis furent touchés les premiers et la crise américaine eut un retentissement immédiat dans d'autres régions lointaines, le Japon, par exemple. Ensuite l'Angleterre se trouva désemparée à son tour, comme il était naturel, puisque sa monnaie était restée saine et que sa force industrielle était intacte. Le mal se propagea chez les peuples à change élevé, épargnant plus ou moins les autres. Il atteignit son maximum en Europe, alors que les

(1) Rabinovitch, op. cit. p. 23.

(2) Rabinovitch op. cit. p. 26.

(3) B. I. T. Conférence internationale du Travail, 4^e session, Genève, p. 9.

conditions s'amélioraient en Amérique. Certaines nations, atteintes avant d'autres, se dégageaient aussi plus rapidement. Il se propagea avec des fluctuations diverses, qui correspondaient souvent aux phases de chômage saisonnier.

Toutes les industries ne chômerent pas dans les mêmes proportions. C'est à l'égard des objets de luxe que les consommateurs se restreignirent tout d'abord. De même à l'égard du vêtement les besoins étaient facilement compressibles. Par contre-coup le chômage du vêtement entraînait celui des industries textiles. Quant aux métiers du bâtiment, ils furent partout très éprouvés, car la crise de 1920 fut aussi une crise de la construction et du logement. Les industries, atteintes les premières, furent souvent celles où devaient apparaître plus tard les premiers symptômes d'amélioration.

En 1920, si les moyennes de chômage ne dépassèrent pas partout celles des années précédentes, leur ensemble fut plus formidable que jamais et les perturbations produites sensiblement plus générales.

B. LES PAYS A CHANGE ÉLEVÉ.

La crise de 1920 s'est développée d'abord aux États-Unis. Depuis les événements de 1907, l'Amérique avait été prospère. Le recensement général du 1^{er} janvier 1920 accusait une population d'environ 106 millions contre 76 en 1900. Les industries étaient actives et pour la première fois l'élément urbain l'emportait sur l'élément rural. Le recensement quinquennal des établissements industriels, atteignant une production d'au moins 500 dollars, n'indiquait pas en 1919 une augmentation très sensible des usines (288.000 contre 268.000 en 1909) mais l'accroissement de la production était énorme (62 milliards de dollars contre 20).

Il y avait « une hausse très rapide des prix et une véritable fièvre d'affaires. Les marchandises et les valeurs de bourse faisaient l'objet de spéculations et d'accaparements désordon-

nés dont la conséquence fut de dégoûter les acheteurs ». Des signes précurseurs de la crise apparurent dès la fin de l'année 1919. Le 12 novembre une panique se produisait à la Bourse de New-York. La baisse, enrayée un instant, était inévitable à bref délai en raison de l'abstention de plus en plus caractérisée des acheteurs.

En mai 1920, « alors que les demandes de crédits auprès des banques redoublaient d'intensité, le *Fédéral Reserve Board* décidait de faire rentrer 10 0/0 de ses avances et d'élever le taux de l'escompte ». Les liquidations forcées de valeurs et de marchandises redoublèrent, mais « dans une réunion tenue à New-York, les principaux banquiers résolurent de laisser s'accomplir les exécutions nécessaires et de ne fournir du crédit que pour les opérations vraiment productives ». Ce processus de crise sera à peu près partout le même.

La baisse des prix, une fois déclanchée, ne tarda pas à devenir générale. Elle atteignit successivement toutes les matières premières et tous les produits, la laine en juin, le coton et le blé en septembre, l'acier, le pétrole et le sucre en octobre. A ce moment la répercussion de la crise européenne se faisait sentir sur les exportations des Etats-Unis et la stagnation devenait générale. Le nombre des faillites passait de 677 en octobre, avec un passif de 30 millions de dollars, à 923 en novembre, avec un passif de 39 millions. « Les exportations continuaient à baisser, le marché des valeurs à fléchir et la consommation des marchandises à se restreindre » (1).

En 1921 apparaissent des indices meilleurs. Le nombre des faillites décroît. Les exportations de blé reprennent. L'activité renaît dans les filatures de laine et de coton, dans les industries de l'automobile et du cuir, dans le bâtiment. Toutefois le malaise économique persistera encore longtemps.

Les statistiques de chômage aux Etats-Unis sont incertaines et même contradictoires. Au début de janvier 1921 on estimait le nombre des chômeurs à 2.325.000, ainsi répartis dans les principales branches de l'industrie et du commerce.

(1) M. Roger Picard, A. F. chômage, N° 47-48 mars-avril 1924.

Bâtiment.....	300.000	Chemins de fer....	200.000
Automobile ...	250.000	Métallurgie.....	150.000
Textile.....	225.000	Marine marchande.	125.000
Vêtement.....	150.000	Alimentation.....	100.000

Au mois d'août la Fédération américaine du travail déclarait qu'il y avait maintenant 5 millions de chômeurs. Dans un rapport au Sénat, le ministre du travail disait 5.735.000. Comme toujours, c'est dans les très grandes villes que les sans-travail étaient surtout nombreux. L'état de New-York semble avoir été le plus éprouvé. Divers groupements se constituèrent dans le commerce et l'industrie entre employeurs et employés pour étudier les mesures à prendre. Ils évaluaient en juin pour la seule ville de New-York le nombre des chômeurs à 300.000, soit 19 à 20 0,6 des travailleurs. C'est seulement à la fin d'août que la situation s'améliore, ici comme dans les autres états, ce qui n'empêchera pas le gouvernement fédéral de convoquer à Washington la grande conférence nationale du chômage.

Dans le Massachusetts, les pourcentages, partis du minimum de 2,7 en septembre 1919, s'élèvent régulièrement pour atteindre leur maximum en décembre 1920 et janvier 1921, avec 29,2 et 31,8. Les industries les plus compromises sont les textiles (58,2 en janvier), les cuirs et les chaussures (46), la métallurgie (26,5) et le bâtiment (26,4). Mais dès le début de l'année 1921 les indices s'améliorent. Ils tombent à 19,1 en septembre. Il est vrai que l'hiver amène une nouvelle perturbation. En juin 1922 la moyenne générale est de 12,2 c'est-à-dire à un niveau qui dépasse encore très sensiblement celui d'avant-guerre.

Contre ce péril les Américains ont employé une arme couramment en usage dans les pays neufs, la restriction de l'immigration. Dès le début de l'année 1921 le secrétaire de la Fédération américaine du travail demandait au gouvernement fédéral de protéger au moins pendant deux ans les travailleurs nationaux contre la concurrence des immigrants. Après avoir songé à fermer complètement leur territoire aux étran-

gers, les Etats-Unis ont réduit les arrivées à 3 0/0 du total de chaque nationalité représentée chez eux. L'*Immigration Act*, appliqué le 6 juin 1921 n'admet qu'un maximum de 350.000 immigrants contre un million avant la guerre (1).

Hors des Etats-Unis la crise se répandit en Amérique, mais avec plus de lenteur. Au Canada par exemple la situation du marché du travail resta bonne jusqu'au milieu de l'année 1920. La moyenne générale de chômage ne dépassait pas 2,1 en juin. C'est seulement à partir de novembre que la crise se fit sentir. Elle atteignit son maximum, 16,5 en mars 1921. Depuis cette époque, sauf les fluctuations saisonnières, l'amélioration a été sensible. Mais les chiffres, même pendant la belle saison, sont restés sensiblement au-dessus des moyennes de guerre.

Les chômeurs ont été surtout nombreux en hiver dans certaines villes, Vancouver, Winnipeg, Montréal et Toronto. En été les énormes besoins de l'agriculture étaient sur le marché du travail un dérivatif puissant. La moisson au Canada est l'un des phénomènes économiques prépondérants du pays. En 1921 les trois grandes provinces agricoles de Manitoba, Saskatchewan et Alberta demandaient 52.000 moissonneurs et n'en trouvaient sur place que 9.000. Un service particulier de placement et des trains spéciaux ont amené des provinces de l'est la main d'œuvre nécessaire.

Contre le chômage les congrès ouvriers ont réclamé une assurance d'état. Les diverses provinces ont également convoqué des conférences et les municipalités se sont concertées sur les mesures à prendre. L'immigration a été restreinte comme aux Etats-Unis. En 1920 elle s'était élevée à 150.000 personnes, (dont 84.000 Anglais), contre 65.000 en 1919. Alors le Canada a exigé de chaque immigrant 250 dollars, avec un sup-

(1) A. F. chômage, n° 47-48 et 53, mars-avril et septembre 1921. *Informations quotidiennes*: 1, 3 et 4 février 1921. 30 mai, 24 juin, 19 et 30 août. 9 et 20 septembre.

plément de 123 dollars pour tout enfant âgé d'au moins 18 ans (1).

Dans les autres Dominions il y eut aussi quelque trouble. La crise économique sévit jusqu'en 1922 à travers l'Afrique du sud. Une commission gouvernementale de chômage préconisa une reprise de la colonisation agricole, tandis que les syndicats ouvriers réclamaient une assurance d'après la méthode anglaise. En Australie les perturbations ne furent sensibles que dans le cours de l'année 1921, sans dépasser les moyennes de 1914-1915 (2).

Au Japon la répercussion fut beaucoup plus rapide et plus dangereuse. Les Japonais, restés à peu près à l'écart de la guerre, s'étaient facilement enrichis. Le recensement d'octobre 1920 accusait une population de 77 millions, avec 14 villes de plus de 100.000 habitants contre 56 millions dans les évaluations précédentes, sur un territoire sensiblement moins étendu que le nôtre. La production de la soie, richesse fondamentale du pays, s'élevait à 24 millions de kg. en 1919 sur une production mondiale de 27.300.000. La récolte du riz, dans les archipels et les territoires annexes, montait en 1920 à 130 millions d'hectolitres contre 90 millions en 1913. Dans l'industrie les augmentations de capital et le capital nouveau atteignaient encore près de 5 milliards de yens dans la première moitié de l'année 1920 contre 3 milliards en 1919.

Aussitôt que les industries américaines de la soierie eurent arrêté leurs métiers et cessé leurs achats de soie grège, les stocks s'accumulèrent sur les marchés japonais, principaux fournisseurs de l'Amérique. Les détenteurs nippons, qui s'étaient laissés aller à la Bourse de Yokohama à des spéculations effrénées furent obligés de faire des concessions. A partir du mois de mai 1920 une baisse vertigineuse des prix, partie du Japon, se propagea sur tous les marchés mon-

(1) B. I. T. *Statistiques du chômage*, p. 10. *Informations quotidiennes*, 6 et 19 janvier 1921, 4 octobre, 16 décembre.

(2) B. I. T. *Statistiques du chômage*. Australie p. 8. *Informations quotidiennes*, 22 mars, 12 août, 29 novembre 1921, Afrique du Sud.

diaux de la soie. La baisse gagna aussi les autres matières premières. Les banques, voyant se déprécier la valeur de leurs gages, refusaient les prorogations de crédits et les avances. Le désarroi fut bientôt général.

Mais le gouvernement japonais prit des mesures énergiques en faveur des producteurs. Dès le moi de mai il fermait les bourses de la soie, du coton et du riz. Pour éviter la ruine de la sériciculture, il organisait un syndicat officiel, l'*Impérial Raw Silk Co*, chargé de monopoliser tous les stocks et d'arrêter les cours à un prix standard de 1500 yens pour la catégorie la plus courante de soie grège. En novembre une assemblée de 700 représentants de l'Association des exportateurs de soie brute et de Union centrale des Associations de la soie décidait de fermer les filatures jusqu'au 15 février 1921. En décembre la Société impériale d'agriculture réunissait à Tokio les producteurs de riz et leur enjoignait de cesser toute vente au-dessous de 35 yens. En mars 1921, les propriétaires de mines décidaient de restreindre la production du charbon, afin d'écouler tous les stocks.

Cette politique de réduction systématique dans la production arrêta la baisse des prix, mais elle troubla toute la vie économique. Les exportations de soie, qui représentaient à elles seules 40 0/0 du commerce japonais, ayant cessé, la balance commerciale devint défavorable. Le travail s'était partout ralenti. Les industriels baissaient les salaires ou fermaient les usines. En 1920, on compta 43.000 chômeurs dans les mines, 175.000 dans l'industrie, 17.000 dans le commerce et les transports, 300.000 dans les filatures de soie. Les régions les plus atteintes étaient celles de Kobé et d'Osaka. Le gouvernement essaya vainement de favoriser l'émigration et subventionna dans ce but les compagnies maritimes. Mais à partir de juin 1921 l'amélioration était sensible sur le marché du travail (1).

(1) A. F. chômage, n° 47-48, mars-avril 1921. — *Annuaire économique et financier du Japon*. — Informations quotidiennes, 1921.

En Europe la crise de chômage a frappé surtout l'Angleterre. Il était logique que le plus grand pays industriel de l'Europe fût atteint le premier. D'autre part, à la diminution des achats, à la crise de sous-consommation s'ajoutèrent bientôt des éléments spéciaux. Le cours de plus en plus élevé de la livre avait des conséquences funestes. Non seulement la plus grande partie du continent européen se fermait aux exportations anglaises, mais le dumping des pays à change avarié, comme l'Allemagne et la Belgique ne permettait plus aux industries britanniques de lutter à armes égales. La défaite militaire de l'Allemagne, loin de consommer la ruine des industries allemandes, les rendait au contraire plus redoutables que jamais. En même temps les repercussions de la crise mondiale paralysaient les transports maritimes, élément si important de la balance commerciale anglaise, et réduisaient les exportations du charbon, fret essentiel de la marine britannique.

Les difficultés commencèrent au début de l'été. Au mois d'octobre la grève générale des mineurs déclancha la crise de chômage dans toutes les industries. Les faillites commerciales et bancaires se multiplièrent. L'année 1921 s'ouvrait sur les plus fâcheuses perspectives. Les chômeurs complets étaient nombreux dans la métallurgie, les constructions navales et le bâtiment. Beaucoup de ceux qui étaient occupés avaient des journées ou des semaines réduites. « Les 16 millions de broches, qui filent le coton égyptien, ne travaillaient plus que 4 jours par semaine depuis le 15 octobre. Depuis le 1^{er} novembre, les 37 millions de broches, réservées à la filature du coton américain, ne faisaient plus que 37 heures par semaine au lieu de 48 » (1). Toute l'année 1921 fut désastreuse et marquée par de nouvelles grèves. La production anglaise faiblissait. Par exemple l'extraction du charbon, qui en 1913 approchait 290 millions de tonnes, n'arrivait plus qu'à 230 en 1920. Les exportations tombaient de 850 millions de livres en 1920 à 720 millions en 1922, et ces chiffres expri-

(1) M. Roger Picard. A. F. chômage, n° 46, février 1921.

més en une monnaie stable conservent toute leur valeur. C'est seulement en 1922 que des symptômes plus favorables devaient apparaître. Encore fallut-il compter avec les inconvénients de l'hiver suivant, de telle sorte qu'en Angleterre, la crise n'a guère cessé jusqu'à nos jours.

Le chiffre des chômeurs est impressionnant. Parti d'un minimum de 300.000 en août 1920 il dépasse 500.000 en novembre et un million en janvier (avec plus de 600.000 chômeurs partiels). On compte alors 156.000 sans travail dans la métallurgie, près de 50.000 dans les constructions navales, 126.000 dans les transports, 115.000 dans le vêtement et 95.000 dans les textiles, 93.000 dans le bâtiment. Il atteint son maximum absolu à la fin de mai avec 2.100.000 chômeurs complets et près de 1.200.000 chômeurs partiels. En septembre, il retombe à 1.300.000 chômeurs complets et 300.000 chômeurs partiels. Mais en janvier 1922 il remonte respectivement à 1.800.000 et 268.000. En septembre, il descend à 1.320.000 et 60.000. En janvier 1923, il remonte à 1.400.000 et 55.000. En juin, il s'abaisse à 1.200.000 et 60.000. Tels sont les divers maxima et minima de cette période. (1).

Cette énumération semble fantastique, mais il ne faut pas oublier qu'au début du XIX^e siècle, avec le Blocus Continental, la *Poor Law* assistait 1.300.000 personnes sur une population qui ne dépassait pas alors 11 millions. Les pourcentages donnent une idée plus exacte de la crise actuelle. Or ils n'ont jamais atteint 17 0/0. C'est une proportion qui a été largement dépassée ailleurs et peut-être y a-t-il de la part des Anglais quelque exagération à comparer leurs usines sans travail avec nos régions dévastées.

Ce qui est exact, c'est qu'en raison des énormes effectifs ouvriers de l'Angleterre, les chômeurs ont formé ici une foule plus nombreuse qu'ailleurs et qui s'organisant avec le concours des partis ouvriers, n'a pas tardé à prendre une attitude menaçante. En 1920, les sans travail s'étaient formés en comités locaux ou de districts. L'année suivante, pour coordonner leur action, ils créaient 7 conseils régionaux et deux gran-

(1) Ministry of labour. Report.

des organisations centrales: la Conférence et le Conseil national des chômeurs. Parmi les manifestations qui frappèrent le plus l'opinion publique, il faut rappeler la fameuse marche sur Londres en novembre 1922. 300 chômeurs partirent de Manchester, d'autres du Pays de Galles, d'autres d'Ecosse et tous à pied gagnèrent Londres, où ils arrivèrent le même jour au nombre de 1750. A l'issue d'un grand meeting, réuni à Hyde Park, ils envoyèrent une délégation chez le premier ministre Bonar Law.

Ce qui est également exact, c'est que la question du chômage est devenue le cauchemar du gouvernement anglais, du Parlement et de la presse. Il a fallu multiplier les commissions et les enquêtes. Le Labour Party et les Trade Unions ont imposé leurs avis. Une législation d'assurance, qui venait précisément d'être étendue à la plus grande partie des travailleurs anglais, a permis d'atténuer bien des souffrances. Quelques ouvriers ont émigré. En 1920, 285.000 ont quitté l'Angleterre contre 147.000 en 1919 et 390.000 en 1913. Pour remédier vraiment à cette crise il aurait fallu transformer la monnaie de l'Europe. L'Angleterre se heurte en effet à un Blocus continental, plus difficile à tourner que celui de Napoléon. Le résultat le plus certain de ces événements, c'est que le mécontentement intérieur a grandi et que le parti travailliste est arrivé au pouvoir.

La Suisse a été, avec l'Angleterre, le pays d'Europe le plus éprouvé (1). Les préludes de la crise apparurent de bonne heure dans l'industrie automobile. Au début de l'année 1920 les troubles se propagèrent dans l'horlogerie et la dentelle, puis en mars dans les industries du papier et du carton, en juin dans les savonneries et le peignage, en août dans les manufactures de chaussures, en septembre dans la rouennerie et les tissages.

Pendant toute cette période la situation ne parut pas inquiétante, car de nombreux chômeurs s'employaient dans l'a-

(1) A. F. chômage, n° 49, mai 1921. *La crise de chômage en Suisse*.

gricuture et l'extraction de la tourbe. Mais à partir d'octobre ils refluent dans les villes et la crise apparaît dans toute son ampleur.

Dans l'évolution du chômage, il faut distinguer les chômeurs complets et les chômeurs partiels, les deux courbes n'étant pas absolument identiques (1). Les premiers n'étaient que 3.500 en avril 1920. Une progression absolument continue et régulière a conduit d'abord au chiffre de 50.000 en février 1921, puis au maximum de 100.000 en février 1922. Ensuite diminution jusqu'au chiffre de 50.000 en septembre. Les chômeurs partiels étaient seulement 373 en avril 1920. Dès le mois de septembre leur nombre dépasse celui des chômeurs complets, avec 10.000, et atteint son maximum en avril 1921, avec 95.000. Les industries luttent en effet en réduisant les heures de travail, de manière à empêcher le chômage total. Puis, la crise se prolongeant, le chômage complet reprend le dessus en octobre 1921 et le chômage partiel ne cesse pas de rétrograder. Si l'on réunit les deux groupes, on constate que la crise est restée à peu près étale pendant un an, d'avril 1921 à mars 1922.

Evidemment ces chiffres en eux-mêmes ne sont pas comparables à ceux de l'Angleterre, mais il ne faut pas oublier que la Suisse n'a pas 4 millions d'habitants. En décembre 1921 le gouvernement fédéral estimait que 23 0/0 de la population ouvrière chômaient complètement, tandis que 14 0/0 faisaient des journées réduites. Ce sont des pourcentages supérieurs.

Le problème du chômage se trouvait compliqué en Suisse par la présence d'un grand nombre d'étrangers. Au recensement de 1920, ils étaient plus de 400.000, soit 106 étrangers pour 1.000 Suisses, proportion qui n'était atteinte nulle part ailleurs. La guerre et les mobilisations avaient rappelé une partie de ces « métèques », mais ils ont reflué après l'armistice. Le change élevé est un attrait. Ceux qui peuvent s'em-

(1) Conférence internationale du Travail, p. 13.

baucher et gagner un peu d'argent, se constituent un pécule, qui se multiplie automatiquement quand ils rentrent chez eux. La Suisse a donc été envahie comme les pays neufs.

Les industries les plus atteintes étaient les industries de luxe: horlogerie, broderie, soierie. Elles sont d'ailleurs de beaucoup les plus importantes du pays. Le textile à lui seul comptait plus du tiers des chômeurs. Les cantons les plus éprouvés étaient ceux de Zurich et de St-Gall, de Soleure et Bâle, centres soyeux, de Neuchâtel, centre horloger. Les tissages de soieries et de rubans ont souffert à tel point que de nombreuses usines ont disparu, qu'une partie des ouvriers et des métiers a émigré en Allemagne ou même jusqu'en Amérique. Les exportations soyeuses, qui en 1920 avaient atteint 520 millions retombaient à 230 en 1921. Le déficit de la balance commerciale allait croissant.

La baisse des prix, moins accentuée qu'ailleurs, s'esquissait en 1921 et le franc suisse « s'améliorait » à la grande satisfaction des classes industrielles, c'est-à-dire qu'il se dépréciait légèrement et se rapprochait du franc français. Mais ce mouvement n'a pas duré. Des abîmes séparent aujourd'hui les deux monnaies. C'est pourquoi la vie économique de la Suisse reste pénible. Plus encore que l'Angleterre elle étouffe dans le blocus de toutes les nations à devise dépréciée qui l'entourent. De quelque côté qu'elle regarde, elle ne trouve qu'inflation. De toutes parts les portes lui sont fermées.

Toutes les autres nations à monnaie saine, au nord et au sud de l'Europe, ont été plus ou moins attaquées. En Espagne, c'est surtout la région industrielle de Barcelone qui semble avoir souffert. En avril 1921 le nombre des sans travail était évalué à 100.000. Mais en Catalogne, comme dans le reste de l'Espagne, l'émigration temporaire par delà les Pyrénées ou l'émigration définitive au delà des mers a été un moyen commode d'atténuer le chômage. 100.000 Espagnols se sont embarqués en 1920 contre 70.000 en 1919, allant surtout à Cuba, en Argentine, aux Etats-Unis (1).

(1) *Bulletin du Ministère du travail* 1921. — Informations quotidiennes 14 mars 1921.

Aux Pays-bas la crise de 1920 fut moins grave que celle de 1914. Certaines industries de luxe furent évidemment très diminuées, par exemple l'industrie diamantaire d'Amsterdam. Dès le mois de mai 1920 l'activité désordonnée de la période précédente était calmée. Un premier arrêt mettait en chômage 7.500 ouvriers. Puis, au mois de mai 1921, une nouvelle défaillance, plus grave encore, frappait 8.000 ouvriers, c'est-à-dire les trois quarts des effectifs. De même la proportion des chômeurs atteignit jusqu'à 25 et 30 0/0 parmi les cigariers. Ce sont des coefficients énormes, mais qui tiennent peu de place dans la vie d'un pays.

D'autres industries néerlandaises, par exemple l'imprimerie, souffraient plus particulièrement de la dépréciation croissante de la devise allemande. En raison de la différence des tarifs, nombre de Hollandais s'adressaient à des imprimeurs allemands.

La diminution de la demande mondiale et surtout de la demande allemande troublait toute la production néerlandaise, industrielle ou agricole. La pêche elle-même était ralentie dans les ports de la mer du Nord ou les petits villages du Zuiderzée. La vente des denrées coloniales était également arrêtée. Les banques et les maisons de commerce étaient en difficulté ou licenciaient une partie de leur personnel, de telle sorte que beaucoup d'employés et d'intellectuels étaient sans travail. Le ralentissement général de la vie économique paralysait les transports, surtout sur mer. Dès le mois de décembre 1921 de nombreux navires, représentant 260.000 tonneaux, étaient désarmés. L'animation était très faible sur les quais de Rotterdam et d'Amsterdam.

Toutefois le chômage ne fut jamais dans l'ensemble aussi grand que l'énumération précédente pourrait le faire supposer. Les fluctuations ont été les suivantes. Un premier maximum est assez brusquement atteint en janvier et février 1921 avec près de 65.000 chômeurs. La situation s'améliore ensuite progressivement (25.000 en octobre et novembre). Puis un nouveau maximum est atteint en février 1922 (82.000). Un nouveau minimum est sensible aux environs de septembre (30.000),

mais en décembre nouvelle hausse (50.000). Ces chiffres correspondent aux pourcentages de 16-7-19-8 et 13. D'où l'on peut conclure à la fois que les variations saisonnières restent très sensibles et que le rétablissement économique est très lent.

Comme la Suisse, la Hollande est envahie par des ouvriers étrangers, belges et allemands. Le phénomène est surtout visible aux frontières. Les étrangers continuent à habiter chez eux, tout en travaillant aux Pays-bas. Ils reçoivent un salaire en florins, tandis que leurs dépenses sont soldées en francs ou en marks. Il a fallu interdire ou restreindre cet embauchage, partout où il y avait de la main-d'œuvre néerlandaise disponible (1).

Dans les Etats scandinaves la crise de 1920 fut tardive, mais tout de même très sérieuse. Au Danemark l'année fut à vrai dire assez bonne. C'est seulement en décembre que le pourcentage de 15,5 fut atteint. Or ce chiffre n'avait rien d'anormal, puisque la moyenne d'avant-guerre était à peu près identique. Mais alors que les oscillations entre l'hiver et l'été étaient jusqu'alors très nettes et que le mois de février amenait généralement une diminution rapide du nombre des chômeurs, toute l'année 1921 fut marquée par des chiffres considérables, avec un maximum de 23,6 en mars. L'année 1922 vit un nouveau maximum plus considérable encore que le premier, 33 en février avec 90.000 chômeurs. Les débouchés agricoles du côté de l'Allemagne s'étaient restreints. L'Angleterre elle-même réduisait sa consommation et c'est ainsi que d'une manière indirecte le Danemark était troublé par l'arrêt des exportations anglaises, arrêt, qui du même coup diminuait les importations.

En Norvège l'année 1920 ne fut pas sensiblement moins bonne que l'année 1919. Mais en décembre la crise éclata et prit des proportions inconnues jusqu'alors. Un premier pourcentage de 20,9 était atteint en juin 1921, chiffre un peu factice, il est vrai, provoqué par la grève générale, qui dura du 25

(1) B. I. T. *Revue internationale du travail*, juin 1923, J. Gerritsz, la lutte contre le chômage aux Pays-bas.

mai au 10 juin. Le véritable maximum est de 25,1 en février-mars 1922 avec des moyennes particulières de 35 dans les industries du bois et de 25 dans la métallurgie. Quant au chiffre des chômeurs au début de l'année 1922, il était au moins de 70.000, peut-être de 90.000 (1).

La Suède, en raison de son caractère industriel, fut profondément agitée (2). La dépréciation du mark allemand fermait en grande partie à ses minerais et à ses bois les portes de l'Allemagne. L'arrêt des industries anglaises lui fermait aussi celles de l'Angleterre. La production locale de fonte était en 1920 de 485000 t. contre 555.000 en 1919 et 750.000 en 1913.

Les premières difficultés s'étaient produites en octobre dans les textiles, l'imprimerie et les industries du bois, puis en novembre dans la métallurgie. Mais la crise n'éclata qu'en décembre, avec des pourcentages qui brusquement doublèrent ceux de la moyenne 1911-1913. Toute l'année 1921 fut détestable, avec des chiffres d'été anormaux de 28 en juin-juillet et des chiffres d'hiver de 33 à 35 en décembre 1921, janvier-février 1922. Les oscillations saisonnières perdaient ainsi leur importance habituelle. Au début de l'année 1922 certains pourcentages s'élevèrent à des taux extraordinaires : 76 chez les stucateurs, 84 chez les maçons, 55 dans les industries du bois. Le marasme avait gagué les chemins de fer et la marine marchande.

Le chiffre des chômeurs secourus était évalué à 30.000 en janvier 1921, à 65.000 en juin, à 100.000 au début de l'année suivante. Dès le mois de janvier 1921 les sans travail s'agitaient et réclamaient une assurance contre le chômage. En août, le gouvernement ayant prétendu restreindre le secours, les délégués de 66 associations de chômeurs se réunissaient au Palais du Peuple à Stockholm et après des scènes violentes vo-

(1) *Revue internationale du travail*, février-mars 1923. Johan Hvidsten: le chômage en Norvège.

(2) La lutte contre la crise actuelle de chômage en Suède, dr. E. G. Huss *Revue internationale du travail*, novembre 1922.

taient des motions menaçantes pour le ministère et l'ordre social (1).

C. PAYS A CHANGE MOYEN.

D'autres pays ont bénéficié au point de vue du change de l'avantage d'être pour ainsi dire à mi-chemin entre les nations à monnaie saine et les nations à monnaie fortement dépréciée.

La Belgique en 1920 s'était remarquablement ressaisie. La production du charbon était à peu près revenue à son chiffre d'avant-guerre, c'est-à-dire qu'elle approchait 23 millions de tonnes. C'est en novembre-décembre que la crise se fit sentir. Les industries diamantaires d'Anvers comptèrent jusqu'à 8000 chômeurs, en janvier 1921, c'est-à-dire presque la totalité de leurs effectifs. Le chômage se propagea dans les textiles et le vêtement, puis dans la métallurgie, enfin dans les charbonnages.

La crise fut sérieuse, mais relativement courte. Elle atteignait son maximum de mars à mai 1921 avec des pourcentages de 33,3, si l'on envisage l'ensemble de tous les chômeurs partiels ou complets, 14,4 si l'on ne considère, ici comme ailleurs, que les chômeurs complets. Ensuite l'amélioration fut très rapide, 6,6 en décembre 1921, 1,9 en juillet 1922, c'est-à-dire que l'on revenait aux moyennes d'avant-guerre. Le nombre total des chômeurs était évalué à 73.000 en décembre 1920, à 210.000 en mars 1921 (70 000 complets et 140.000 partiels), à 36.000 seulement en juillet 1922 (13.000 complets et 23.000 partiels) sur une population de 7 millions d'habitants (2).

(1) A. F. chômage N° 55, novembre 1921. — *Informations quotidiennes* 1921.

(2) A. F. chômage. N° 46, février 1921. Conférence Internationale du travail, p. 15. *Bulletin du ministère du travail*, 1921 et 1922.

Le Luxembourg, au moins dans ses districts voisins de la frontière française, est devenu un pays minier. Le chômage et la baisse des salaires provoquèrent des troubles. Les grévistes s'opposèrent par la force à l'enrôlement des ouvriers venus du dehors pour prendre leur place (1).

En Italie la crise de 1920 attaquait à la fois l'industrie et l'agriculture. Celle-ci s'est assez bien défendue. La superficie des cultures, un peu restreinte pendant la guerre, a regagné ensuite la plus grande partie du terrain perdu. En 1920 la production du vin et du maïs redevenait à peu près normale. Dans la sériciculture, de 50 millions de kg. de cocons avant la guerre, la récolte était tombée à 20 millions et demi en 1919. Mais elle remontait déjà à 38 millions en 1920. Elle atteignait 40 millions en 1922. La progression était moins rapide et moins continue dans les cultures industrielles et les céréales ordinaires.

L'industrie avait depuis 20 ans pris un grand développement et la guerre favorisé la création de nouvelles firmes électriques, métallurgiques et chimiques. De 1915 à 1920 les capitaux des sociétés par actions s'étaient augmentés de 1.350 millions de liras dans la métallurgie, de 870 millions dans les industries textiles, de 830 millions dans les industries chimiques. En août 1920 des symptômes inquiétants étaient apparus, mais la crise ne se généralisait que l'année suivante. La production de l'acier tombait de 1 million de tonnes à 400.000. Le travail était réduit des trois quarts dans certaines industries chimiques, des deux tiers dans les industries du chanvre et du lin, du tiers dans celles du coton. Celles de la laine travaillaient quatre jours par semaine. La moitié des filatures de soie étaient arrêtées et le moulinage réduit de 40 0/0. Les fabrications les plus atteintes étaient celles qui devaient emprunter leurs matières premières à des pays, dont le change était élevé, ou qui subissaient la concurrence de pays à change encore plus déprécié. En 1922, le tableau n'est pas moins sombre mais il est en relation

(1) A. F. chômage. N° 47-48, mars-avril 1921.

avec la désorganisation politique du pays, désorganisation, qui va conduire au fascisme.

Le nombre des sans travail, qui était seulement de 88.000 en juillet 1920, ne s'élevait que très lentement dans les derniers mois et ne dépassait pas 100.000 en janvier. Mais alors, les conditions s'aggravant, la progression devenait beaucoup plus rapide, 400.000 chômeurs complets et 240.000 chômeurs partiels au 1^{er} juillet 1921, 600.000 et 160.000 en janvier 1922. On relevait encore 6 mois après, les chiffres de 300.000 et 90.000. En janvier 1923 le chiffre de 600.000 était encore une fois dépassé. Au 1^{er} juillet 1921 il y avait seulement dans l'agriculture 43.500 chômeurs complets. Les autres sans travail appartenaient aux diverses industries: 104.000 au bâtiment, 62.000 aux textiles, 60.000 à la métallurgie, 40.000 aux produits alimentaires. Dans la répartition géographique les provinces les plus atteintes étaient la Vénétie, la Lombardie, le Piémont, l'Emilie. En somme le chômage était surtout localisé dans l'Italie du nord, zone des grandes industries et des cultures intensives.

Cette crise a soulevé de vives protestations dans les milieux ouvriers. En dehors de la Confédération italienne du travail (C. G. L.), d'autres organisations se sont réunies en congrès, en particulier la Fédération nationale des travailleurs de la terre, la Fédération ouvrière du bâtiment et le Conseil national des chômeurs anciens combattants. Les gouvernements italiens ont employé contre le fléau des moyens d'action nombreux, y compris l'assurance obligatoire, mais il semble que l'émigration temporaire ou définitive ait encore été pour beaucoup d'ouvriers la ressource la plus simple et la plus efficace. Sous le contrôle officiel du Commissariat général de l'émigration les organisations de départ ont toujours été nombreuses. Au début de 1921, à côté de la société *Umanitaria* de tendance socialiste et des bureaux catholiques de Mgr. Bonomelli, s'est constitué un rouage nouveau, qui se prétend neutre, la Confédération générale des émigrants, appuyée sur 72 fédérations provinciales. L'émigration, qui avant la guerre, conduisait hors d'Italie, en Europe et sur-

tout en Amérique 650.000 individus par an, avait à peu près disparu pendant les hostilités. En 1920, 265.000 Italiens ont repris la route de l'exil, définitif ou temporaire, parmi lesquels 210.000 au delà des mers, surtout en Amérique, et 155.000 en Europe, surtout en France (1).

En Tchéco-Slovaquie les quelques chiffres, dont on dispose, montrent un premier maximum en février 1921 avec 105.000 chômeurs et un deuxième, plus important, en février 1922 avec 142.000, après une phase d'accalmie qui descend à 62.000. Le chômage frappait surtout la métallurgie et la verrerie. La première crise se localise facilement dans la grande crise mondiale. La seconde ne peut guère s'expliquer que si l'on fait intervenir l'amélioration sensible de la couronne tchéco-slovaque, amélioration qui paralyse les débouchés commerciaux du pays parmi les nations qui l'entourent et qui, également issues du démembrement des empires de 1914, n'arrivent pas à retrouver leur équilibre (2).

En France la crise de 1920 fut un phénomène très atténué. On avait constaté au mois d'avril un premier fléchissement dans le cours des principales valeurs et marchandises, mais ce fléchissement, par suite de la résistance des détaillants, n'avait affecté que les prix de gros. C'est en juin seulement que la vague de baisse, annoncée et propagée dans l'opinion publique, plus encore que dans la réalité, se développa (3).

L'industrie automobile fut atteinte d'abord. Ensuite la plupart des industries mécaniques, métallurgiques ou textiles connurent la mévente et la baisse obligatoire des prix. Les mines elles-mêmes furent éprouvées. Le malaise économique réduisant la consommation du charbon, alors que les livraisons allemandes venaient grossir les stocks, le travail se trouvait ralenti, alors que d'ordinaire l'approche de l'hiver rendait nécessaire un surcroît de production. Dans les ports le trafic diminuait. Les milieux agricoles de la région pari-

(1) *Bulletin du ministère du travail*, 1921-1922. Informations quotidiennes 1921.

(2) Conférence Internationale du Travail, p. 16.

(3) A. F. chômage. N° 47-48, mars-avril 1921.

sienne voyaient leurs débouchés se restreindre. Les banques, à l'exemple des autres pays, avaient resserré leurs avances. Des faillites, qui n'épargnaient pas toujours les milieux financiers eux-mêmes, se multipliaient.

La fermeture ou le ralentissement des entreprises déterminait sur le marché du travail la baisse des salaires et le chômage. Mais le nombre des sans travail ne fut jamais très élevé. A vrai dire il est assez difficile à évaluer. Les chiffres, communiqués par les fonds de chômage officiels, font connaître les ouvriers secourus et non pas tous les chômeurs réels. Toutefois ces chiffres sont par eux-mêmes caractéristiques. Ils ne dépassaient pas 50.000 en janvier 1921, 80.000 en mars, 12.000 en décembre. Au cours de l'année 1922, l'équilibre achève de se rétablir. C'est une évolution qui ne ressemble guère à celle des nations à change élevé.

Les proportions les plus fortes se rencontrent à Paris. Aux dates qui précèdent, on comptait dans l'agglomération parisienne 30.000, 44.000 et 4.000 chômeurs secourus. Dans les départements le groupe textile du Nord fut un instant très éprouvé. En novembre 1920 le travail était déjà très réduit (1). Ensuite il fallut procéder à des licenciements. En janvier 1921 on signalait 5.000 chômeurs à Lille, 15.000 à Roubaix et à Tourcoing. Dans la région lyonnaise, la soierie, les tulles, la broderie, ainsi que la métallurgie, réduisaient leurs heures ou licenciaient leur personnel.

Mais partout la crise ne devait être que passagère. Dès les premiers mois de l'année 1921 apparaissent des indices

(1) Industrie textile du groupe Roubaix-Tourcoing.

Industries —	Nombre d'établ. enquêtes	Ouvriers occupés		Durée de la journée		Pourcent. de chômage
		Juillet	Novemb.	Juillet	Nov.	
Peignage	44	12.910	10.441	48 (3 équip.)	34 (1 équipe)	57 %.
Filât de laine peignée.	28	13.749	13.826	—	37	24
— cardée..	10	1.502	1.333	—	33	39
Filât de coton	33	9.343	9.056	—	43	41
Teinturerie-apprêt ...	20	2.746	2.615	—	37	33
Tissage-robe	43	11.232	10.086	—	37	36
Tissage-ameublement	17	4.209	4.172	—	42	13
Tissage-tapis	9	744	685	—	35	30

de prospérité. « La balance commerciale tend à reprendre son équilibre et le chiffre de nos exportations s'accroît régulièrement. Les investissements de capitaux, tant dans les émissions de titres industriels que dans les emprunts à court terme de l'Etat et les placements dans les caisses d'épargne ne cessent d'augmenter ».

Effectivement tout rentrait bientôt dans l'ordre. Au lieu d'une crise de chômage, la France avait une crise de main d'œuvre. Les divers facteurs, qui en 1914 et surtout en 1918 avaient rendu la situation de la France si différente de celle de ses voisins, étaient plus que jamais prépondérants. D'un côté effroyable hétacombe d'hommes, et de l'autre écrasante besogne de reconstitution. L'équilibre étant doublement rompu, le manque de bras était sensible surtout dans les régions dévastées et dans l'agriculture. Une enquête de la *Société de protection de la main d'œuvre agricole*, constatait en 1920 des vides inquiétants dans la population rurale de tous les départements. Métayers, gagistes, domestiques de ferme, faisaient défaut, ce qui n'a rien de surprenant, l'agriculture ayant été éprouvée sur les champs de bataille plus que toutes les autres branches de la vie économique.

Une telle situation n'est pas pour déplaire aux milieux ouvriers. L'offre de bras n'étant plus égale à la demande, les survivants de la guerre, en l'absence de toute concurrence, deviennent maîtres du marché et peuvent imposer leurs conditions aux employeurs. C'est en même temps pour eux la meilleure assurance contre le chômage. Mais ce malthusianisme économique n'est pas sans inconvénient.

Faute de main d'œuvre, il a fallu, plus encore qu'avant la guerre, faire appel aux Kabyles et aux étrangers. Les Italiens, les Belges et les Polonais sont revenus dans les régions du sud-est, du nord-est, et de l'est, d'autant plus volontiers que les conditions de change leur étaient favorables. Des Tchéco-Slovaques, des Russes et des Grecs se sont joints à ces immigrants. Mais surtout un contingent important d'Espagnols et de Portugais a pris l'habitude de passer les Pyrénées. Les salaires sont chez eux si peu élevés, qu'ils ont malgré le chan-

ge, avantage à venir chez nous. Un véritable service de la main d'œuvre étrangère a été organisé. En dehors des dépôts et contrôles intérieurs de Paris, Lyon, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Nantes, des bureaux d'immigration reçoivent plus spécialement les Belges à Tourcoing, les Polonais et les Tchéco-Slovaques à Metz et à Toul, les Italiens à Modane et à Menton, les Espagnols et les Portugais à Perpignan, à St-Béat, à Hendaye. Des traités ont été conclus avec la Pologne et l'Italie pour régler les conditions de travail de leurs nationaux. Les Polonais sont réservés aux régions dévastées. Les Belges s'emploient aux dures besognes agricoles de nos régions flamandes ou picardes, les Italiens sont aptes à tous les travaux de l'agriculture, du terrassement ou du bâtiment. Les Espagnols et les Portugais s'embauchent à toutes sortes d'occupations et fournissent en particulier la main-d'œuvre des vendanges dans nos régions méridionales.

En 1920, quelques mesures ont été prises pour restreindre cette immigration et ne pas augmenter le chômage intérieur. Cependant 150.000 étrangers sont venus en France parmi lesquels 75.000 Italiens, 24.000 Espagnols et Portugais, 15.000 Polonais, 13.000 Belges. En 1922 ces restrictions n'avaient plus leur raison d'être. Le nombre des immigrants a dépassé 180.000, parmi lesquels 57.000 Italiens et un nombre à peu près équivalent d'Espagnols et de Portugais, 37.000 Polonais, 25.000 Belges. Les milieux ouvriers sont naturellement très hostiles à cette immigration, qu'ils accusent de provoquer le chômage. Ils prétendent que les industriels entretiennent au dehors des racoleurs, véritables marchands d'hommes.

Ainsi la France, douloureusement abreuée d'épreuves depuis 1914, a échappé au péril de 1920. Elle le doit à ses conditions économiques autant qu'à sa politique financière et à son change. Elle est un pays essentiellement agricole, à propriété foncière très morcelée, où le commerce extérieur est relativement peu développé. Elle vit surtout sur elle-même et par elle-même, soit avec son propre fonds, soit avec l'aide de ses colonies. Elle est ainsi moins exposée aux grandes catas-

trophes. « L'économie française se révèle une fois de plus comme particulièrement stable, équilibrée et harmonieuse » (1).

D. PAYS A CHANGE TRÈS DÉPRÉCIÉ.

Les nations à change très déprécié, qu'il reste maintenant à passer en revue, ont tout d'abord échappé à la crise de 1920. Chez elles cet épisode fut peu de chose à côté des troubles qui avaient suivi la guerre.

En Allemagne, depuis la débâcle de l'armistice, la situation du marché du travail n'avait pas cessé, comme la situation économique elle-même, de s'améliorer. La production du charbon est un excellent indice de l'activité générale. Or le bassin de la Ruhr par exemple se rapprochait des chiffres d'avant guerre : 71 millions de tonnes en 1919 et 88 en 1920 contre 115 en 1913. Le nombre des chômeurs secourus, en diminution constante, s'était abaissé à 270.000 à la fin de mai 1920, ce qui correspondait à une moyenne générale de 2.

En juin le contre-coup de la crise mondiale sembla atteindre l'Allemagne. Il fallut réduire ou arrêter le travail dans certaines entreprises, bâtiment, industries textiles, imprimerie, cuirs et bois. Mais le nombre des chômeurs secourus ne s'éleva pas au delà de 415.000 en août. Les plus fortes proportions se rencontraient en Saxe, à Hambourg et à Berlin. Toutefois la moyenne générale ne dépassait pas 6.

A cette époque les rapports allemands s'efforcent vainement d'insinuer que le nombre des sans travail est en réalité bien plus considérable et qu'il approche 1.200.000, sans compter les ouvriers réduits à des journées de travail trop incomplètes,

(1) A. F. chômage N° 45, janvier 1921. — N° 49, mai 1921. — *Bulletin du ministère du travail*, 1921-1922. — Conférence internationale du travail, p. 17. — Informations quotidiennes 1921. — Informations sociales 1922.

pour qu'ils puissent vivre. La presse allemande incrimine moins la crise mondiale que certains éléments de politique extérieure ou intérieure. Elle accuse les traités de 1919 ou les conférences qui ont suivi. Les troubles de l'année 1920 seraient la conséquence de l'accord de Spa. Cet « accord du charbon » priverait les Allemands de combustible. La presse dénonce également la restriction des offres d'emploi et l'afflux des nouveaux travailleurs. « La réduction de l'armée et de la marine, les licenciements dans la flotte de commerce, l'arrivée des réfugiés provenant des territoires cédés, le retour de nombreux Allemands, qui habitaient l'étranger... et surtout l'obligation pour beaucoup de ceux qui avant la guerre vivaient du revenu de leurs capitaux de demander au travail un supplément de ressources, ont provoqué une surabondance de main-d'œuvre », supérieure, paraît-il, aux vides cependant nombreux causés par la guerre (1). D'octobre 1919 à novembre 1920 la Prusse par exemple a reçu 283.000 immigrants, dont la plupart arrivaient de Pologne. D'autres Allemands, venus d'Alsace-Lorraine, se sont établis dans les provinces rhénanes (2). Par contre l'émigration restait faible.

On pouvait supposer que la crise se développerait en Allemagne comme ailleurs. En réalité elle était déjà terminée. Dès le mois de septembre les chiffres de chômage retombent à 350.000, moyenne générale 3,2. Ils arrivent en juillet 1922 à des taux très inférieurs à ceux d'avant guerre : 15.000 chômeurs, moyenne 0,6. Dans cette évolution c'est à peine si l'on constate deux légères oscillations, provoquées par la mauvaise saison, l'une à partir de décembre 1920, qui ramène la courbe du chômage aux environs de 430.000 en février 1921, l'autre à partir de décembre 1921, qui la ramène aux environs de 210.000 en février 1922 (3).

Une telle situation est en somme logique. Du jour où le Reich se fut lancé dans une politique systématique d'inflation

(1) *Bulletin du ministère du travail*, 1920 p. 565.

(2) *Informations quotidiennes* 2 août 1921.

(3) *Conférence internationale du travail*, p. 18

désordonnée et de dépréciation monétaire, les concurrences étrangères n'étaient plus possibles. D'autre part, à l'intérieur même de l'Allemagne l'effondrement du mark amenait toute la population à fuir devant le papier-monnaie, à se défaire de ses billets contre des marchandises. La demande de produits et par conséquent de main-d'œuvre était de plus en plus forte. La corrélation est ici évidente entre la courbe du chômage et celle du change. Toutes deux s'abaissent d'un même mouvement. Les industries allemandes travailleront à plein comme avant la guerre et l'on aura ce spectacle paradoxal de vaincus plus actifs que les vainqueurs (1).

En Autriche, la vie économique avait été troublée à tel point au sortir de la guerre, que l'on s'était demandé si l'état survivrait à cette crise. Mais à vrai dire le marché du travail à Vienne n'a jamais reflété exactement les embarras politiques et financiers de la nation. Si la débâcle de la couronne autrichienne en 1919 et 1920 compromit la stabilité du gouvernement elle favorisa la remise en marche des industries. Le charbon de Styrie leur permit de vivre.

La crise de 1920 passa totalement inaperçue. L'évolution économique dans les pays à change très déprécié est ainsi tout-à-fait différente des autres. Le nombre des chômeurs autrichiens ne cesse de diminuer régulièrement en 1920, alors qu'il augmente partout ailleurs. Il n'est plus que de 16.000 en décembre, dont 14.000 à Vienne. Il tombe au-dessous de 10.000 en 1921.

Mais alors, par une nouvelle contradiction au début de l'année 1922, alors que dans la plupart des autres pays les conditions s'améliorent, les chiffres du chômage autrichien se relèvent à plus de 20.000 pour la seule ville de Vienne. C'est cependant le temps où la Société des Nations a décidé de « renflouer » l'Autriche. Mais pour cette raison, la couronne autrichienne se trouvant stabilisée et désormais en progrès,

(1) A. F. chômage. N° 53, septembre 1921.

des perturbations se produisent sur le marché du travail (1).

Au mois de juin, sur les 100.000 ouvriers occupés dans les industries métallurgiques, 15.000 sont en chômage, parmi lesquels plusieurs milliers se trouvent sans occupation depuis 3 ou 4 mois, tandis que 20.000 autres travaillent à temps réduit, de 40 à 24 heures seulement par semaine. Bientôt toutes les professions sont touchées et de 39.000 en septembre 1922 le nombre des chômeurs secourus atteint son maximum, 169.000 en février 1923. Les sans-travail recommencent à s'agiter. Leur comité central organise des réunions tumultueuses et envoie des délégations au ministre de la Prévoyance sociale. Tandis que le gouvernement s'efforce de remanier le régime de l'assurance obligatoire, des organisations paritaires étudient les moyens de rejeter dans les campagnes une partie des chômeurs ou d'encourager l'émigration.

Toutefois avec le printemps de l'année 1923, les conditions deviennent plus favorables. Il ne reste plus en juillet que 87.000 sans travail. Cette amélioration n'est pas seulement une conséquence de la belle saison. L'Autriche bénéficie indirectement des incidents qui se produisent en Allemagne (2).

Ici l'occupation de la Ruhr par les troupes franco-belges au début de l'année 1923 a provoqué d'abord dans toute la région un chômage volontaire, qui soutenu par une inflation monétaire ininterrompue, s'est prolongé pendant la plus grande partie de l'année. Puis le blocus de la Ruhr et l'interruption de toute communication avec l'Allemagne a déterminé le chômage involontaire d'un grand nombre d'industries, privées de charbon ou de matières premières. C'est en juillet que cette crise éclate. Dès la fin de l'année, elle prend une ampleur, dont on ne peut trouver l'équivalent qu'en 1914. Du 1^{er} juillet au 1^{er} septembre le nombre des chômeurs passe de 85.000 à 300.000. Vers le milieu de novembre il atteint 1.250.000 pour les chômeurs complets, 1.775.000 pour les chômeurs partiels. Les régions agricoles comme la Bavière et la Prusse

(1) Conférence internationale du travail, p. 17.

(2) Informations sociales, 1922 et 1923.

orientale sont relativement épargnées, au contraire les régions industrielles sont très troublées. A elle seule la ville de Berlin compte 350.000 sans travail. Dans l'ensemble du Reich, parmi les syndiqués, 10 0/0 des ouvriers n'ont plus aucune occupation, 40 0/0 ne travaillent plus qu'à temps réduit. Il est vrai que ces événements n'ont plus rien de commun avec la crise de 1920 et sont d'ordre politique plus encore qu'économique (1).

En dehors de l'Allemagne et de l'Autriche les dévastations de la guerre et le bouleversement des frontières ont retardé la reprise des affaires dans tous les états issus du démembrement de l'empire autrichien ou de l'empire russe. La Pologne surtout fut très éprouvée. Elle n'avait pas seulement à relever ses ruines et à rassembler des morceaux de territoires épars. En 1921, à la suite du traité de Riga, plus de 400.000 Polonais étaient rapatriés de Russie. Pour atténuer le chômage la Pologne a déversé une partie de sa main d'œuvre au dehors, à titre temporaire ou définitif. De janvier à juin 1921, 80.000 émigrants, parmi lesquels plus de 60.000 juifs étaient déjà partis pour des régions lointaines, les Etats-Unis en particulier. Des accords spéciaux, avec la France par exemple, ont réglé les conditions de l'émigration temporaire.

En Russie le régime Soviétique a créé des conditions économiques et sociales tout à fait particulières. En 1921 l'un des chefs bolchevistes les plus notoires, Kameneff, reconnaissait que la production agricole était réduite de moitié et que la production industrielle représentait seulement la septième partie des chiffres d'avant-guerre. Le chômage aurait dû normalement être considérable et à certaines dates le nombre des chômeurs fut en effet important. Mais des conditions très libérales d'assurance permettaient aux ouvriers sans travail de continuer à toucher leurs salaires ou leurs rations. Puis la diminution considérable des habitants, surtout dans les grandes villes transforma complètement le marché du travail.

(1) Informations sociales, 1923-1924.

On sait que de 1917 à 1920 la population de Moscou est tombée de 1.850.000 à 1 million et celle de Pétrograd de 2.440.000 à 700.000. Ces diminutions formidables, puisqu'elles atteignent 44 et même 77 0/0, furent également très sensibles dans les districts métallurgiques et textiles du centre ou du sud, dans les districts commerciaux de la Volga. Alors en 1920 éclata non pas une crise de chômage mais une crise de main d'œuvre. On manquait de manœuvres et même d'ouvriers qualifiés. Les soviets durent militariser les usines, décréter le travail obligatoire et procéder à la mobilisation de la main d'œuvre. C'est ainsi qu'en octobre 1920, comme ils avaient besoin de 160.000 ouvriers qualifiés et de 300.000 manœuvres, ils mobilisèrent dans 12 provinces les ouvriers nés en 1886-87 et 88 (1).

Nous sommes donc ici aux antipodes de certains états de l'Europe occidentale.

E. CONSÉQUENCES.

Dans l'ensemble, la crise de 1920, après avoir généralement sévi en 1921, s'est apaisée en 1922, même dans les états à change élevé, comme la Suisse, la Hollande, les Etats scandinaves ou l'Angleterre. Toutefois en 1923, même en dehors de l'Allemagne et de l'Autriche, l'ordre était loin d'être complètement rétabli. Le mal semblait être passé à l'état chronique, avec des accès localisés. Les facteurs politiques, issus de la guerre, ne s'atténuent qu'avec une extrême lenteur. Une nouvelle hausse des prix tend à nous conduire vers les mêmes altitudes qu'en 1920. Nous sommes donc plus que jamais à la merci d'une nouvelle secousse. Les événements précédemment décrits, restent actuels et nous menacent toujours.

(1) Informations quotidiennes 1921, Russie, Pologne.

Il n'est pas sans importance de savoir ce qu'ils ont déjà coûté. En Angleterre, où les organisations de secours contre le chômage, étaient, comme on le verra, très développées, des évaluations précises étaient possibles. A la fin de l'année 1922 le ministre du travail arrivait déjà au chiffre de 300 millions de livres, accordées au simple titre de la loi des pauvres ou consacrées aux assurances et aux entreprises diverses, destinées à maintenir sur le marché du travail une certaine activité (1).

En Amérique des chiffres considérables ont été énoncés, mais qui n'ont pas une base aussi solide. Dans un congrès de producteurs, réuni en 1922, un industriel, M. Peabody limitant ses calculs à la production de la houille estimait à plus de 160 millions le déficit par manque de production et à 280 millions les salaires que les mineurs avaient perdus par manque de travail. A ces 440 millions il faudrait encore ajouter tous les préjudices que le public ou les industries ont indirectement subis (2).

A la conférence de Gênes, un mémoire allemand étendait ces calculs au monde entier. Les chiffres, forcément un peu arbitraires, conduisent tout de même à des conclusions saisissantes. Le mémoire estimait qu'il y avait alors 10 millions de chômeurs. Ces sans travail avaient généralement des personnes à leur charge. En réduisant à une moyenne de deux le nombre de celles-ci, on arrive à un total de 30 millions de personnes dépourvues de moyens d'existence. Si l'on fixe à un franc-or par jour ce que l'entretien de ces indigents a coûté aux nations, on obtient un chiffre de 30 millions de francs-or par jour, de 10 milliards pour l'année 1921, de 25 milliards pour l'ensemble de la période d'après guerre. Mais en même temps la population ouvrière perdait en salaires des sommes évaluées à deux fois et demie le montant des secours, c'est-à-dire à 62 milliards et demi de francs-or dans la même

(1) Documents du travail. N° 68, décembre 1922, p. 18.

(2) Documents du travail, N° 66, octobre 1922, p 3.

période. Enfin les capitaux engagés dans les entreprises industrielles ne produisaient rien. Si l'on admet que la valeur de cette production, déduction faite des frais généraux, salaires, amortissements, assurances, représentait la moitié des sommes payées à la main-d'œuvre, c'est encore un appoint de 31 milliards de francs-or, qu'il faut ajouter aux chiffres précédents, soit un total général d'environ 120 milliards de francs-or représentant uniquement les conséquences directes du chômage dans la période d'après-guerre, ou au taux actuel de notre monnaie, de 360 à 400 milliards de francs-papier (1).

Mais précisément en raison des sommes considérables, que les divers états ont consacrées aux chômeurs, la misère parmi les classes ouvrières semble avoir été moins accusée que dans les crises précédentes. En Angleterre, par exemple, si les Trade Unions ont dénoncé quelques situations lamentables, les enquêtes officielles dans les quartiers les plus pauvres de l'East London et dans les principales villes ont démontré que les conséquences les plus désastreuses du chômage c'est-à-dire la démoralisation et la dégénérescence physique, avaient été presque partout évitées (2).

(1) D'après Rabinovitch op. cit. p. 13.

(2) *Informations sociales*, 23 mars 1923. — *Revue internationale du travail*, février-mars, p. 329.

CHAPITRE II.

La lutte contre le chômage.

§ 1. *L'ÉTUDE DES PROBLÈMES DE CHÔMAGE.*

Il serait évidemment très exagéré de prétendre que l'on a attendu la guerre et les crises exceptionnelles, que nous venons de décrire, pour étudier ces phénomènes.

Avant 1914, dans la plupart des grands états des juristes et des économistes avaient énoncé tous les problèmes politiques et sociaux que soulève le chômage. Ils avaient même indiqué leur caractère international. Non seulement ces problèmes sont, dans leurs causes et leurs conséquences, en liaison avec des événements étrangers, mais les solutions qu'ils supposent, doivent lier tous les peuples, si l'on veut que les nations les plus généreuses ne subissent pas la concurrence de celles qui laissent exploiter les classes ouvrières. Dans cette direction s'orientèrent des savants, des hommes d'état, des philanthropes.

En 1900, à l'occasion de l'Exposition Universelle, s'était constituée l'*Association internationale pour la protection légale des travailleurs*, association qui se doubla d'un *Office international du travail* à Bâle. Son programme d'étude était d'ordre très général. Cependant, en 1910, paraissait sous son patronage et sous le nom de « *Problèmes du chômage* »

un ensemble de rapports qui constituaient un premier exposé méthodique de ces questions (1).

L'année 1910 est vraiment dans cette histoire une date importante. D'autres sociétés s'étaient formées ou se formaient en effet sur des bases plus restreintes: l'*Association internationale des Assurances sociales*, avec un comité permanent et un bulletin, et surtout l'*Association internationale pour la lutte contre le chômage*. Une première conférence du chômage avait été convoquée à Milan, en octobre 1906, sous les auspices de la célèbre société « Umanitaria » de Moïse Loria. Une seconde conférence, réunie à Paris en 1910, aboutit à la fondation de la société et à la publication de volumineux rapports. « Cette Association avait pour but de centraliser, de classer et de publier les documents relatifs aux divers aspects de la lutte contre le chômage dans les divers pays, d'organiser des réunions internationales périodiques, de faire des études sur certains points particuliers du chômage et de les publier, enfin de faire des démarches auprès des institutions privées et des pouvoirs publics en vue du progrès de la législation du chômage ». De même que l'Association pour la protection légale des travailleurs, elle était formée de sections nationales, qui furent bientôt au nombre de 16. Elle fut subventionnée par 21 gouvernements, se réunit en 1911, 1912, 1913 et publia un bulletin trimestriel, qui parut d'abord avec le titre de *Revue internationale du chômage*. La section française eut aussi un bulletin à Paris, tandis qu'à Gand la section belge faisait paraître « *la Lutte contre le chômage* » (2).

Ces conciliabules entre économistes et philanthropes n'aboutirent pas seulement à des études et à des conférences internationales. Ils amenèrent les états à s'entendre sur les questions sociales, comme sur les questions politiques, au moyen de traités du travail. Dès le 15 avril 1904 une convention franco-italienne consacrait un de ses articles à la question de l'assurance-chômage, et anticipant hardiment sur l'avenir, puis-

(1) Rapports de MM. F. Fagnot, Max Lazard et Louis Varlez.

(2) D'après Rabinovitch, op. cit. p. 61.

que cette institution n'était alors dans les deux pays qu'à l'état de projet, admettait le principe de la réciprocité pour le jour où ces assurances fonctionneraient (1). Toutefois il faut convenir qu'avant la guerre tout ce travail de préparation n'avait pas eu grand retentissement. Le chômage apparaissait comme un phénomène intermittent et, tout compte fait, peu dangereux.

Avec la guerre ces associations disparurent ou du moins cessèrent momentanément de vivre. Mais l'après-guerre donna une impulsion nouvelle aux organisations internationales. Des conférences ouvrières travaillèrent à créer des Fédérations internationales de syndicats, dont la plus connue est celle qui fut fondée en 1919 à Amsterdam. La même année s'élaborait à Berne la *Charte du travail*, préludant à ce droit ouvrier universel que les traités de paix allaient essayer de constituer.

Les négociateurs de Versailles, désireux d'établir la paix sociale aussi bien que politique, organisèrent le *Bureau international du travail*, qui prit en somme la place de l'ancien office international de Bâle, se divisa en plusieurs sections d'études, par exemple la section du chômage, et se doubla de conférences périodiques.

Une première conférence internationale (1^{re} session) fut ouverte à Washington en octobre-novembre 1919. Parmi les 5 questions inscrites à l'ordre du jour figurait celle-ci: Moyens de prévenir le chômage et de remédier à ses conséquences. Mais si le problème était devenu plus inquiétant, il se compliquait d'éléments nouveaux, qui en augmentaient la difficulté, de telle sorte que le débat faillit être ajourné. Finalement la conférence ne prit que des décisions d'ordre très général: projet de convention en trois articles et recommandation en quatre articles (2), concernant la documentation du B. I. T., l'organisation du placement et des autres moyens pré-

(1) Vabre: l'internationalisation de la législation du travail, p. 61.

(2) A. F. chômage. N^o 34, février 1920, p. 3.

ventifs. Deux articles seulement de ces textes sont consacrés à l'assurance. L'article 3 du projet de convention invite les nations, qui possèdent des institutions de cette nature, à s'accorder le bénéfice de la réciprocité. L'article 3 de la recommandation se borne à inviter les états, membres de l'organisation permanente du travail, à créer un système effectif d'assurance contre le chômage. Signalons enfin deux résolutions à l'adresse du B. I. T., dont l'une préconise la création d'une Commission technique du chômage.

C'est surtout à la demande de l'Italie, spécialement intéressée au sort de ses nombreux nationaux à l'étranger, que le principe de la réciprocité fut admis. L'Italie proposait aussi des mesures en faveur de tous les chômeurs étrangers, mais elle se heurta à l'opposition irréductible des pays neufs d'Amérique, très jaloux de leur droit de souveraineté et qui entendaient réglementer à leur guise les migrations. Sur la question particulière de l'assurance-chômage la conférence n'avait pas d'idée précise et fut obligée de convenir qu'à cette heure si l'on devait souhaiter que cette institution fût généralisée, par contre il était malaisé de choisir parmi les méthodes existantes.

La seconde conférence (2^e session), réunie à Gênes en juin-juillet 1920, fut entièrement consacrée aux gens de mer. Il s'agissait de leur appliquer les principes formulés à Washington, application difficile en raison du caractère spécial de la vie et du travail à bord des navires. D'abord la Conférence, d'une manière générale, vota une recommandation, qui précisait celle de Washington, et engageait les nations, membres de l'organisation internationale du travail, à organiser en faveur des marins un système effectif d'assurance, soit au moyen d'une institution d'état, soit à l'aide de subventions gouvernementales aux associations professionnelles, dont les statuts prévoient en faveur de leurs membres le paiement d'indemnités de chômage.

Puis un cas particulier attira l'attention. « La situation du marin au point de vue de l'assurance n'est pas la même en effet que celle des travailleurs terriens. Il connaît moins le

chômage provoqué par la surabondance de main d'œuvre. Par contre, il est plus exposé à un genre spécial de danger, qui brusquement détruit l'exploitation à laquelle il est attaché », le naufrage. Sous la forme d'un projet de convention en 3 articles, la conférence élaborait une solution positive immédiate et d'un grand intérêt.

En même temps, ayant décidé de créer une Commission paritaire internationale d'armateurs et de gens de mer, elle invitait ce comité à étudier toutes ces questions avec le concours de la Commission technique du chômage précédemment créée, et surtout à chercher les moyens d'internationaliser les diverses institutions maritimes, ce résultat étant plus nécessaire ici que dans toute autre profession. « Le marin est aussi souvent dans un pays étranger que dans le sien. C'est souvent dans un pays étranger qu'il se trouve sans emploi. Le pavillon, sous lequel il navigue, est souvent d'une autre nationalité que la sienne ».

Une recommandation engageait les puissances à préparer l'établissement d'un statut ou code international des marins (1).

La conférence de Genève (3^e session), octobre-novembre 1921, fut surtout consacrée aux paysans. Elle admit que le projet de convention et les recommandations de Washington, concernant le chômage, devaient s'appliquer au travail agricole. D'autre part le chômage dans les campagnes n'ayant pas le même caractère que dans les usines, une recommandation spéciale en 6 articles énuméra aux gouvernements divers procédés de nature à l'atténuer (2).

Mais à cette époque la crise de 1920 s'était déchaînée partout. Depuis un an le chômage était devenu le grand fléau que les états devaient combattre et appréhender. Il passait au premier plan de toutes les préoccupations. C'est pourquoi, bien qu'il ne fût pas, sauf pour les questions agricoles, au

(1) A. F. chômage N° 43, novembre 1920.

(2) Vabre : op. cit. p. 204.

programme de la conférence de Genève, sur la proposition de M. Schurch, délégué ouvrier suisse, une résolution invita le Conseil d'administration du B. I. T. à préparer immédiatement, pour l'étude de cette crise, une enquête préliminaire et une nouvelle session.

Or quelques mois plus tard, en janvier 1922, le Conseil suprême des alliés, réuni à Cannes, d'autant plus préoccupé des conséquences du chômage, qu'il était inspiré par le ministre anglais, M. Lloyd George, décidait de convoquer une **conférence économique internationale**

Déjà il y avait eu, en dehors de l'organisme permanent du travail, des assises internationales financières à Bruxelles, destinées à faciliter l'application des traités de 1919 et la liquidation de la guerre, mais les questions de chômage n'avaient été abordées que d'une manière très indirecte, derrière celles du change, du crédit et des transports. Cette fois, dans l'œuvre de reconstruction économique, les problèmes du chômage avaient chance d'être au premier plan, car dans le discours par lequel il annonçait la future réunion, M. Lloyd George insistait sur le danger qu'ils faisaient courir à l'Europe et sur l'urgence des mesures à prendre.

Le Conseil d'administration du B. I. T., estimant que la convocation de la conférence de Gènes répondait pleinement au vœu de la motion Schurch et rendait ainsi inutile une 4^e session, offrit sa collaboration aux hommes d'état, qui devaient se réunir si nombreux sur les côtes ligures.

Mais la Conférence de Gènes causa de grandes désillusions. La préoccupation dominante fut la reconstitution de la Russie, projet, qui d'ailleurs n'aboutit pas. Une sous-commission d'experts élaborait, non sans peine, une série de résolutions relatives au chômage. Elle déclarait constater une situation troublante, qui se résumait en deux propositions contraires. « La restauration économique de l'Europe exige une production intense », et cependant les sans-travail se multiplient partout. En raison de l'intensité de la crise, l'heure n'était plus aux considérations sur les meilleurs modes d'indemnisation. Ce qu'il fallait obtenir, c'était circonscrire le mal le plus ra-

pidement possible. Laissant de côté « les institutions d'assurance et de secours », la sous-commission préconisait un certain nombre de mesures, susceptibles de diminuer le nombre des chômeurs, mais il faut reconnaître que ces propositions étaient bien vagues.

La conférence de Gènes ne fut peut-être pas complètement inutile en ce sens qu'elle recommanda aux 34 états présents, parmi lesquels la Russie soviétique, de ratifier les décisions de la conférence de Washington, de faire parvenir périodiquement au B. I. T. toutes informations intéressantes et de participer à l'enquête préliminaire décidée l'année précédente.

N'ayant pas tiré de cette assemblée ce qu'elle espérait, l'organisation internationale du travail dut reprendre et appliquer elle même le vœu de la 3^e session. L'enquête aboutit à la publication d'un important rapport, intitulé, *les remèdes au chômage*, où l'on trouve l'exposé le plus méthodique qui ait été fait jusqu'à présent des remèdes préventifs, destinés à empêcher ou atténuer le mal, et des remèdes curatifs, c'est-à-dire des divers modes d'indemnisation des chômeurs, assistance et assurance.

Quant à la 4^e session ou conférence, qui se réunit en 1922 à Genève, comme la précédente, ce fut vraiment la grande conférence du chômage. Son ordre du jour, volontairement restreint, était très différent des programmes précédents. Au lieu d'ajouter de nouveaux projets de conventions ou de recommandations à la liste déjà longue de ceux que les états ont encore à examiner, la 4^e session régla l'activité du B. I. T. Diverses résolutions invitèrent celui-ci à poursuivre son effort « afin de rendre plus comparables internationalement et d'améliorer nationalement les statistiques du chômage », à publier périodiquement ses travaux de documentation, non seulement sur le fléau lui-même, mais sur ses causes les plus générales, et dans ce but de collaborer avec la section économique et financière de la S. D. N., à l'examen de diverses questions : crédits internationaux, matières premières, fluctuations des changes, relations avec la Russie, réparations et dettes inter-alliées, avec toutes les répercussions que ces phénomènes peu-

vent avoir sur les possibilités d'emploi pour les travailleurs (1).

La 5^e session, ouverte à Genève en octobre 1923, s'est uniquement occupée d'assurer l'application des lois et règlements pour la protection des travailleurs.

Telle est l'œuvre actuelle de l'Organisation internationale du travail. On a quelquefois critiqué les méthodes employées. En réalité qui dit internationalisation du travail n'a dit pas forcément universalité et uniformité, car il est évident que les peuples n'étant pas au même degré d'évolution ou dans les mêmes conditions économiques, ce qui convient à l'un ne convient pas à l'autre. On a critiqué aussi l'ingérence de cette législation internationale, qui prétend se superposer à la souveraineté des peuples ou même faire des enquêtes indiscrettes à l'intérieur des états. Le chômage par exemple est un terrain brûlant. C'est une question ouvrière et sociale, qu'il est impossible d'étudier sans examiner dans quelles conditions s'opèrent la production et l'échange des produits (2).

Il faut cependant reconnaître que le B. I. T. a toujours procédé avec une extrême prudence à l'égard des problèmes du chômage. Il a demandé non pas le maximum, mais le minimum. Il s'est borné à recommander l'assurance. Il n'a même pas proclamé le principe de l'obligation. Encore moins a-t-il cherché à imposer une institution particulière. Les textes, votés dans les diverses sessions de la Conférence internationale, sont de portée très générale.

Ces principes ont-ils été bien accueillis ?

La Convention de Washington, qui comportait comme date de mise en application le 1^{er} juillet 1921, n'était ratifiée formellement à la fin de l'année 1923 que par la Bulgarie, le Danemark, la Finlande, la Grande Bretagne, la Grèce, l'Inde, la Norvège, la Roumanie, la Suède et la Suisse. On comptait sur

(1) Conférence internationale du travail. 4^e session, et Documents du travail : les débats et les décisions de la 4^e session de la Conférence internationale du travail, p. 21.

(2) A. F. chômage. N^o 57, 58, janvier-février 1922, p. 73, M. Max Lazard.

l'adhésion prochaine de l'Espagne, de l'Autriche et de l'Italie. La Convention de Gênes n'était homologuée qu'en Allemagne, en Grande Bretagne, en Norvège et aux Pays bas. Ces résultats sont plutôt maigres, surtout si l'on considère que beaucoup de ces nations sont très minimes. Il semble en effet que certains petits états s'enorgueillissent de se mettre au premier rang du progrès social, tandis que les grandes puissances hésitent à se lier.

Toutefois il est hors de doute que le travail accompli a déjà été fort utile. Les Conférences ont été des « tribunes oratoires », où des problèmes fondamentaux ont été posés, et d'où les exposés de principes ont eu un retentissement dans le monde entier. Quant au B. I. T., il a dans ses publications, périodiques ou autres, accumulé les éléments d'études sur le chômage et tenu ses lecteurs au courant de tous les progrès de la législation d'assurance dans les divers pays du monde. Il est devenu un centre de renseignements, un point de contact et d'échange d'idées pour les travailleurs. Il continue, en l'amplifiant, le rôle que jouait l'Office de Bâle, et à ce titre son œuvre est au-dessus de toute discussion.

Les nouveaux organismes de Genève n'ont pas empêché la résurrection des grandes sociétés d'avant-guerre, L'*Association internationale pour la protection légale des travailleurs* a repris en 1922 la publication de son bulletin, sous le titre : *L'Avenir du travail*, et surtout l'*Association internationale pour la lutte contre le chômage* s'est reconstituée sur des bases nouvelles (1). La section française n'avait pas cessé de déployer une grande activité avec la plume autorisée de M. Max Lazard et de M. Roger Picard. Réunie à Paris le 6 juillet 1922, cette section se prononçait pour le rétablissement de la liaison internationale d'avant-guerre, en ne limitant pas d'ailleurs l'activité de l'association à des questions strictes de chômage, mais en la dirigeant vers toute la politique sociale. Cette évolution, qui dérive d'une meilleure compréhension des problèmes du chômage, était déjà très visible chez elle-même,

(1) *Revue internationale du travail*, juin 1923, p. 983.

son bulletin ayant pris depuis le début de l'année 1922 le titre de *Documents du travail* (1).

Réunies à Genève au mois d'octobre suivant, les diverses sections décidaient de reconstituer l'association, et le premier acte de son existence nouvelle a été le congrès de Luxembourg en septembre 1923. M. Albert Thomas n'a pas eu de peine à démontrer que les grandes sociétés privées de politique sociale ne font pas double emploi avec le B. I. T.. Leur propagande entretient dans le monde un état d'esprit favorable aux réformes et qui facilite au B. I. T. la ratification de ses principes. D'autre part leur action n'est pas, comme celle de Genève, limitée dans le cadre des traités de 1919. Les initiatives et les travaux de toute nature leur sont toujours permis. Le congrès de Luxembourg a examiné de nombreux rapports en diverses langues et voté plusieurs résolutions, par exemple sur la question générale de l'indemnisation des chômeurs et le développement des possibilités d'emploi. Une question plus spéciale et beaucoup plus neuve a retenu également son attention, celle du chômage des travailleurs intellectuels, qui dans une législation bien ordonnée ont évidemment leur place au même titre que les autres travailleurs (2). Le prochain congrès se tiendra à Prague en septembre 1924. Il étudiera les obligations qui incombent à la société pour empêcher ces brusques interruptions d'activité, qui sont si préjudiciables au bien-être des masses ouvrières et à la prospérité des peuples.

A côté de ces congrès internationaux, il n'est pas inutile de rappeler certaines réunions de caractère national, par exemple le congrès de l'*American Association for Labor Legislation*, en mars 1921, qui mit en présence les professeurs des universités américaines, les chefs d'industries et les principaux représentants des fédérations ouvrières (3), ou la conférence nationale américaine du chômage, convoquée à Was-

(1) *Documents du travail*: N° 63, juillet 1922.

(2) Assemblée générale de l'Association internationale pour la lutte contre le chômage, Luxembourg, 9-11 septembre 1923.

(3) A. F. chômage N° 53, septembre 1921.

hington au mois de septembre de la même année par le président Harding et dont le ministre Hoover a précisé les résultats. Cette réunion, qui groupait les représentants des états et des municipalités, des employeurs et des employés, aboutit à une véritable mobilisation de tous les organismes économiques. Ces assemblées nous ont révélé certains traits si originaux des doctrines actuelles de l'Amérique en matière de chômage (1).

§ 2. ÉTAT ACTUEL DES PROBLÈMES DE CHOMAGE.

A. CARACTÈRES ET DÉFINITION.

Tandis qu'avant 1914 les grandes crises de chômage semblaient reléguées avec les autres grands fléaux de l'humanité dans des temps historiques lointains, d'organisation politique et économique rudimentaire, la guerre a fait reparaitre le mal dans toute son ampleur et soulevé contre lui des thèmes, renouvelés des temps moyenâgeux.

Le chômage, a-t-on dit, est une calamité qui engendre autant de misère que les famines et les guerres. Il provoque, dit un américain M. Stone « un véritable carnage d'hommes et de richesses ». Un autre américain, M. Mayer Bloomfield, déclare qu'une société « ne peut pas plus être prospère et saine, là où le travail est spasmodique, que là où il y a des famines périodiques. Le chômage est une impiété » (2).

Avant 1914 on admettait généralement que le chômage était une fatalité, au même titre que la guerre. Il paraissait impossible de maintenir entre la production et la consommation un accord constant. Aujourd'hui encore certains auteurs affirment que le chômage est non seulement inévitable mais nécessaire et qu'il faut aux industries une réserve de bras. D'ailleurs ces auteurs fatalistes ne sont pas tous des bourreaux, condamnant

(1) *Revue internationale du travail*, septembre 1923

(2) A. F. chômage. N° 53, septembre 1921.

les ouvriers à la misère. Certains admettent que « chômage ne signifie pas dénuement » et préconisent contre ce mal inévitable l'assurance obligatoire (1).

Une autre idée, qui a souvent traversé la pensée ouvrière, c'est que le chômage est seulement une conséquence fatale du régime capitaliste. Vaillant écrivait à la veille de la guerre : « Le tableau tracé par Marx de la génération du chômage est plus vrai que jamais, à mesure que sa génératrice, l'accumulation capitaliste, favorisée par les progrès scientifiques et techniques, s'accélère et grandit avec la concentration et la centralisation des capitaux, caractéristiques de la période actuelle de cartels et de trusts. Aujourd'hui plus encore qu'alors, une moindre quantité de force ouvrière suffit à mettre en œuvre une quantité toujours plus grande d'outillage et de matières premières... Une fraction toujours plus grande de la classe ouvrière, cessant d'être nécessaire, pour la mise en valeur du capital, devient superflue... Ainsi se forme la troupe douloureuse des chômeurs, contingent essentiel de l'armée de réserve industrielle, qui est pour le mode de production capitaliste une condition nécessaire d'existence et de développement ».

Le chômage serait en somme voulu par les employeurs. C'est une accusation que la crise de 1920 a fait reparaitre. En France et à l'étranger toutes les organisations syndicales ont, en termes plus ou moins violents, dénoncé la responsabilité des capitalistes. Elles se sont élevées contre cette manœuvre égoïste, « cette épreuve imposée par les employeurs à leur personnel pour réduire les salaires », et lui faire supporter toutes les conséquences de la baisse des prix. L'Union des syndicats de la Seine accusait les organisations patronales de faire retomber l'ouvrier « dans le servage économique, dont il s'est à grand peine à demi sorti ». Reste à savoir si « un simple décret du monde patronal », un véritable « machiavélisme de classe » étaient capables de déclancher dans le

(1) Rabinovitch, op. cit. p. 27.

monde entier un mouvement d'une telle ampleur et d'une telle intensité (1).

Depuis la guerre les Américains ont propagé des idées beaucoup plus originales. La théorie, qui a dominé tous leurs congrès, c'est que le chômage, « loin d'être une fatalité économique, résulte simplement des défauts d'une organisation trop peu scientifique de l'industrie ». De cet état de choses toute la société souffre, non seulement les ouvriers, mais les employeurs eux-mêmes, « plus qu'ils ne le croient »

Un membre du congrès de l'American association for labor législation, M. Sydney Hilman, président de la Fédération des ouvriers du vêtement, c'est-à-dire d'une profession qui semble plus encore que tout autre condamnée à de fréquents chômages accidentels ou saisonniers, alternant avec des périodes de surmenage, a affirmé qu'une telle situation n'est nullement fatale. « Le chômage, dit-il, n'est que le résultat de mauvaises habitudes de direction. Il est la honte de l'industrie et une cause permanente d'appauvrissement pour la collectivité » (2).

Ces théories américaines sont originales, mais sans doute excessives. Le chômage est chose très complexe. Il est étroitement lié à certains problèmes d'ordre national, organisation économique et sociale. Mais il déborde aussi le cadre des états. Il se rattache à une foule de questions internationales : répartition des matières premières, crédits de peuple à peuple. En temps normal les influences nationales dominent et il n'est pas impossible de circonscrire le mal à l'aide des méthodes préconisées de l'autre côté de l'Atlantique. Au contraire dans les périodes de grandes crises, les éléments étrangers l'emportent souvent. Alors les moyens d'ordre intérieur deviennent à peu près impuissants.

Mais ce qui importe surtout dans une étude consacrée à l'assurance, ce sont les définitions que l'on a données du

(1) A. F. chômage. N° 45, janvier 1921.

(2) A. F. chômage. N° 53, septembre 1921.

risque à couvrir. Il y a là un excellent exemple de la rapidité avec laquelle évoluent de nos jours les questions sociales. A la fin du siècle dernier on croyait encore qu'il était impossible d'organiser une assurance-chômage. Toute assurance suppose un risque clairement défini. Or on ne savait comment définir le chômage indemnisable au milieu de notions contradictoires : arrêt volontaire ou involontaire, individuel ou collectif, total ou partiel... La meilleure preuve qu'une définition était possible, c'est qu'il existe aujourd'hui des législations d'assurance en faveur des sans travail.

Sans doute, comme on le verra par la suite, ces législations ne sont pas basées sur des formules identiques. Cependant l'idée fondamentale est rattachée partout à quelques principes communs : la capacité physique et matérielle de travailler et la volonté de le faire.

Récemment le B. I. T. s'est préoccupé d'arriver à une définition unique, internationale du chômage. Cette tentative avait plus d'intérêt qu'on ne pense, car il est plus facile de coordonner les investigations et les enquêtes sur un fait précis que sur une expression flottante. Après consultation de divers experts : MM. William Beveridge, Max Lazard, Lucien March, H. W. Methorst, Ricci, N. Egg, Weigert, la Commission technique du chômage proposa en 1921 le texte suivant : « D'une manière générale et à titre d'indication, on peut définir le chômage la situation du travailleur, qui, pouvant et voulant travailler, est hors d'état de travailler dans un emploi correspondant à ses aptitudes et à ses convenances justifiées ». Cette formule n'avait rien d'impératif. Le B. I. T. prétendait moins imposer des idées qu'en suggérer de nouvelles (1).

Le texte fut soumis aux puissances. Un certain nombre de gouvernements répondirent : Afrique du sud, Allemagne, Australie, Belgique, Canada, Chili, Finlande, Grande Bretagne, Norvège, Pays-bas, Suède, Suisse, Tchéco-Slovaquie, Uru-

(1) Sur toute cette question : B. I. T. les méthodes d'établissement des statistiques du chômage. Genève 1922.

guay. On remarquera que la France, peu préoccupée de ces difficultés, n'a pas envoyé d'observation.

D'après ces réponses le projet de définition a été approuvé dans ses grandes lignes. Toutefois la plupart des puissances ont suggéré des précisions ou contesté certains mots. S'inspirant de ces critiques, la commission transforma son texte de la manière suivante : « Le chômage est la situation du travailleur (entendant par là toute personne dont le moyen normal d'existence, actuel ou recherché, est l'occupation d'un emploi soumis à un contrat de travail, qui pouvant et voulant occuper un emploi soumis à un contrat de travail, se trouve sans travail et dans l'impossibilité, par suite de l'état du marché du travail, d'être occupé dans un tel emploi ».

Cette formule malencontreuse est à la fois lourde et insuffisante. Ainsi que l'indiquait dans ses observations le gouvernement britannique « pour avoir quelque utilité pratique, une définition du chômage devrait être beaucoup plus détaillée et précise ». Il faudrait en effet déterminer d'abord les éléments de la population appelés à bénéficier de l'assurance, ce qui ne peut se faire que par voie d'énumération. De même il faudrait préciser si l'expression englobe les aspects collectifs : grèves et lock-outs, et sous quelle forme, totale ou partielle, le manque de travail doit être envisagé.

Ainsi composée, une formule internationale serait utile. Le gouvernement britannique faisait observer, il est vrai, « que la possibilité d'adoption internationale immédiate d'une définition est en raison inverse de la précision de celle-ci », car plus elle est précise, plus elle risque de contredire sur certains points les législations existantes. Il y a là cependant une tentative intéressante.

B. STATISTIQUES

Il ne suffit pas de définir avec une précision relative ce qu'on entend par chômage indemnisable. Tout risque, soumis à assurance, doit pouvoir être observé à l'aide de statistiques

nombreuses et rationnelles. C'est pour le législateur le seul moyen de mesurer l'intensité de ce risque et de calculer, avec le taux des primes, celui des charges qu'il doit assumer.

Le procédé est d'autant plus indispensable ici, qu'il s'applique à des travailleurs de toute espèce, dont les risques ne sont pas les mêmes suivant les professions. Sa portée est même beaucoup plus générale. On ne connaîtra la nature exacte du phénomène que le jour où l'on pourra observer toutes ses fluctuations dans le temps et dans l'espace et comparer ses oscillations avec celles de la production et de la consommation.

« Alors seulement on apercevra les causes profondes, qui influent d'une manière si caractéristique sur le coefficient professionnel du chômage et des horizons s'ouvriront sur les réformes spécifiques à introduire en tel ou tel point du mécanisme économique, pour égaliser le rythme de la production, pour prévenir le chômage » (1). Des statistiques par métier seraient donc nécessaires, avec une discrimination des chômeurs, poussée aussi loin que possible, d'après le sexe, l'âge, la capacité physique, l'ancienneté professionnelle (2).

On s'est plaint et l'on se plaint encore de l'insuffisance des statistiques. En France par exemple on a relevé jusqu'à dix méthodes différentes, qui ne sont pas plus satisfaisantes les unes que les autres : recensements généraux de la population, recensements périodiques auprès des syndicats ouvriers, enquêtes des chambres de commerce ou des inspecteurs du travail, tableaux des services de placement et d'assistance.

Ailleurs les insuffisances ne sont pas moindres. Parmi les sources dont on dispose, les meilleures sont évidemment les statistiques des assurances obligatoires. Mais ces institutions sont encore relativement rares et comme elles ne reposent pas sur des définitions absolument identiques du risque-chômage, leurs chiffres ne doivent être comparés qu'avec prudence.

(1) A. F. chômage, N° 28-29, août-septembre 1919.

(2) Max Lazard : le chômage et la profession.

Les statistiques syndicales constituent la source la plus répandue. Elles se rattachent d'ordinaire au fonctionnement des caisses ouvrières. Elles semblent donc présenter les mêmes garanties que les précédentes et permettre des comparaisons sur des périodes plus longues. Mais ici la répartition des secours ne repose pas sur des principes très rigoureux. De même les pourcentages, établis sur la base syndicale, sont forcément partiels, et ne sont comparables ni dans le temps ni dans l'espace, puisque les syndicats sont loin de comprendre tous les salariés, et que leurs effectifs sont très instables.

Les bureaux de placement publics fournissent, sur les offrés et les demandes d'emploi, des chiffres qui inspirent plus de confiance. Mais cette source indirecte est peu commode. Non seulement les méthodes de statistiques sont différentes d'un pays à l'autre, mais ces bureaux sont loin de monopoliser la répartition des travailleurs. Les chômeurs peuvent être inscrits ailleurs ou bien au contraire faire plusieurs demandes à la fois, avant même qu'ils soient sans travail. Placement et chômage ne sont donc pas des notions identiques.

Enfin dans certaines régions, comme aux Etats-Unis, à défaut de statistiques d'ensemble il faut se borner aux chiffres que donnent périodiquement quelques patrons de la très grande industrie, indices peu sûrs, puisqu'ils négligent la petite industrie et n'envisagent qu'une partie de la grande.

Faute de mieux, il est cependant nécessaire d'utiliser tous ces éléments. Le B. I. T., dans les tableaux qu'il a donnés en 1922 et qu'il tient à jour dans sa *Revue internationale*, s'est surtout servi des chiffres d'assurance et des chiffres syndicaux, en insistant d'ailleurs sur leurs défauts et leur insuffisance (1). A défaut de comparaisons internationales sérieuses, ces matériaux permettent d'apprécier l'intensité relative des dernières crises de chômage dans les divers pays, de saisir les différences de coefficient, qui séparent les industries et même

(1) Conférence internationale du travail, 4^e session p. 21. — B. I. T. Statistiques du chômage dans différents pays de 1910 à 1922, Genève, 1922.

dans une certaine mesure de distinguer le chômage saisonnier à travers le chômage général. A coup sûr ils sont déjà très suffisants pour que l'organisation de nouvelles assurances contre le chômage soit relativement facile.

Ici encore le B. I. T. a essayé de faire œuvre utile. Pour unifier les statistiques, la Commission technique a proposé comme base une classification internationale des industries et professions, dont les 17 divisions englobaient l'agriculture, l'industrie et le commerce, avec, en plus, une liste des métiers, qui ne rentraient pas spécialement dans l'une des divisions précédentes.

Mais les acceptations se sont limitées à quelques pays neufs ou nouvellement constitués comme la Tchéco-Slovaquie, l'Esthonie ou le Chili. Ailleurs les objections furent multiples. Les gouvernements ont signalé toutes les différences, qui sépareraient leurs statistiques nationales et le texte du projet. Ils ont relevé des omissions et formulé des critiques. Dans certaines régions comme l'Australie, l'Uruguay..., où la vie économique n'est pas encore très spécialisée, il est impossible de pousser très loin les divisions. Certaines industries n'existent pas ou ne se séparent pas d'autres plus importantes. Au contraire certains travaux qui sont devenus la spécialité ou la richesse d'un pays, comme ceux du papier et du carton en Finlande, devraient être précisés davantage.

Des objections plus sérieuses ont mis en question la méthode elle-même. L'Allemagne, l'Angleterre, la Belgique, le Canada, la Norvège ont fait remarquer que le problème de la classification internationale des industries et professions ne doit pas être envisagé sous le seul angle du chômage, mais d'accord avec toutes les statistiques sociales d'un pays, en prenant pour base les données du recensement général de la population. Toute transformation entraînerait un bouleversement des habitudes bureaucratiques, et, ce qui serait beaucoup plus grave, les chiffres d'un même état cesseraient d'être comparables. Enfin le gouvernement anglais, qui sur cette question comme sur le projet de définition, semble le moins accessible aux suggestions du B. I. T. et paraît aussi peu

disposé à changer ses méthodes qu'il croit les meilleures de toutes, qu'à adopter le système métrique, ajoute cette objection fondamentale : « Industrie et profession sont deux notions complètement distinctes... Toute tentative de réunir en une seule classification les groupements industriel et professionnel doit nécessairement échouer. ».

Cependant le B. I. T. ne s'est pas considéré comme battu. Il a demandé aux divers états de lui adresser tous les trois mois, conformément à ses indications, des tableaux uniformes concernant les assurances contre le chômage, quand elles existent, les organisations syndicales et les bureaux de placement, en groupant toutes les professions et industries sous un nombre très restreint de rubriques : agriculture et sylviculture, industries extractives et de transformation, navigation, commerce et transports terrestres, services domestiques, autres industries. Une communication mensuelle sur les emplois demandés et offerts permettra également au B. I. T. de publier chaque mois un tableau approximatif de la situation du marché du travail dans le monde. Malgré tout, cette question est donc en bonne voie (1).

C. REMÈDES PRÉVENTIFS ET REMÈDES CURATIFS.

La crise de 1920 a rendu plus urgente que jamais la recherche des remèdes préventifs et curatifs.

Des solutions révolutionnaires ont été proposées dans les milieux ouvriers. En Europe les syndicats ont repris la théorie du droit au travail et réclamé la dépossession des capitalistes. Les congrès américains ont préconisé le contrôle non seulement des employés mais du public sur le fonctionnement des

(1) Conférence internationale du travail, 4^e session, p. 24. — Les méthodes d'établissement des statistiques, 2^e et 3^e partie.

usines et de la production en général. « On commence à penser aux Etats-Unis que l'industrie est à quelque degré chose publique et que l'industriel, au service de la collectivité, doit être contrôlé par elle, car c'est elle, en définitive, qui paie les conséquences de ses erreurs de direction » (1). Selon M. Hilman, « l'exercice d'une industrie n'est autre chose qu'un fidéi commis de la collectivité en vue de l'intérêt de celle-ci » (2).

En dehors de ces méthodes, dont l'heure n'est pas encore venue, tout un corps de doctrines s'est constitué. A certains facteurs exceptionnels de la crise de 1920 doivent répondre des procédés particuliers. Par exemple le change étant aujourd'hui le principal obstacle à la reprise des relations internationales et par conséquent la principale cause de chômage, le congrès de Luxembourg proclamait la nécessité « d'assainir la situation financière » des états et de prévenir « de nouvelles catastrophes monétaires ».

D'autres remèdes ont un caractère en quelque sorte permanent. Certaines mesures, d'ordre tout à fait général, ont pour but de maintenir ou développer l'activité économique, de manière à éviter indirectement le chômage. La protection douanière est à l'heure actuelle un procédé très employé. Les pays à change élevé frappent de taxes compensatrices les marchandises des pays à change déprécié et ceux-ci, estimant d'ordinaire que la barrière de leur change n'est pas suffisante, doublent encore de coefficients leurs tarifs ordinaires. On a vu la Suisse, par exemple, continger ses importations comme pendant la guerre, avec cette différence que cette politique, au lieu de lui être imposée, était librement consentie. L'Angleterre est peut-être la seule nation qui soit restée fidèle au libre échange, en dépit des difficultés intérieures qu'elle a eues à surmonter.

Cette politique de protectionnisme féroce, très répandue depuis la guerre, présente de graves inconvénients. Le chômage, qu'elle évite peut-être à l'intérieur d'un pays, se trouve

(1) A. F. chômage, N° 55, novembre 1921, p. 28.

(2) A. F. chômage, N° 53, septembre 1921.

aggravé au delà des frontières. Le problème n'est pas résolu. Il est seulement déplacé. Le danger a été souvent dénoncé. La conférence financière internationale de Bruxelles invitait les nations à « rétablir graduellement la liberté du commerce, en supprimant, entre autres obstacles, les barrières économiques artificielles et la discrimination des prix ». La conférence économique de Gênes déclarait aussi que « les prohibitions ou restrictions à l'importation ou à l'exportation » constituaient un des obstacles les plus graves qui s'opposaient à la reprise du commerce international. Plus récemment encore, le Congrès de Luxembourg engageait les peuples à « substituer le plus rapidement possible au protectionisme exagéré, vestige d'une politique économique de guerre, incompatible avec l'état de paix, une politique de plus grande liberté de circulation des produits » et même d'unions douanières. Mais comme les intérêts nationaux passent avant les préoccupations internationales, ces exhortations n'ont pas encore été écoutées.

Une politique moins contestable est celle des encouragements et crédits à l'exportation, telle qu'elle est pratiquée aux Etats-Unis (Edge Act et Pomerenc Act), en Angleterre (Overseas Trade Credits and Insurance Act), en Belgique ou en Suisse. Ces procédés complexes peuvent aboutir à de véritables accords internationaux. En Belgique l'intervention du gouvernement a pris la forme d'une garantie ou aval donnée au moins partiellement aux traites tirées sur les importateurs étrangers. De même le gouvernement fédéral suisse subventionne certaines exportations, celles de l'horlogerie par exemple, dans les pays à change déprécié, avec parfois comme en Roumanie des conventions relatives aux importations en Suisse, qui doivent faire la contre-partie. (1)

Les mesures qui précèdent ont pour effet d'augmenter l'activité économique et d'empêcher les ouvriers de manquer d'occupation. Celles qui suivent n'augmentent pas la somme de

(1) Les remèdes au chômage, p. 126.

travail disponible, mais en assurant une meilleure répartition dans le temps des travaux et des commandes, elles permettent aux ouvriers de ne pas manquer d'emploi.

Il n'est pas difficile d'adapter les commandes des états et des administrations publiques aux exigences de la vie économique. « Conçus préventivement et sagement repartis dans le temps, les travaux publics peuvent devenir un facteur important de la stabilisation de l'emploi » (1). Déjà avant la guerre *l'Association internationale pour la lutte contre le chômage*, conseillait d'établir des programmes de travaux publics et de les échelonner en temps de crise ou de dépression. Au congrès de Luxembourg elle est allée plus loin. Elle a réclamé « dans chaque pays, et autant que possible d'après une méthode uniforme, des statistiques complètes de la production et des besoins économiques, de manière à faciliter la coopération des chefs d'industrie en ce qui concerne la bonne répartition des travaux et des facteurs productifs ». C'est dans un but analogue que le B. I. T. a procédé à sa grande enquête sur la production dans le monde.

Les conférences américaines ont également insisté sur les avantages d'une meilleure distribution des travaux publics. Mais surtout elles ont affirmé qu'il était possible de régulariser et de stabiliser toute la production. Un vice de l'organisation économique actuelle a beaucoup frappé les esprits aux Etats-Unis, le gaspillage de temps, de travail et d'argent qui affaiblit les diverses industries. Pour y remédier, un triple effort est nécessaire de la part des employeurs, des employés et du public.

Des résultats importants dans le sens de la régularisation du travail ont déjà été obtenus en Amérique par certaines entreprises. Diverses manufactures de confection, à Cleveland, à Rochester, sont arrivées à garantir jusqu'à 51 semaines par an à leurs ouvriers. Les procédés employés ont été partout les mêmes. La sous-entreprise a disparu devant le travail en

(1) Rabinovitch op. cit., p. 47.

atelier. Les articles classiques sont fabriqués pendant les périodes habituelles de morte-saison, les articles de fantaisie pendant le reste de l'année. Les fluctuations de la mode ont été réduites au minimum. Le public aurait compris, paraît-il, qu'il en faisait tous les frais, en raison des gaspillages qu'elles entraînent et dont les producteurs s'indemnisent en élevant les tarifs. Il aurait pris l'habitude de suivre les indications des fabriques, au lieu de leur imposer ses goûts et ses caprices.

Dans l'état de Massachusetts, des fabriques de papier et de cartonnages ont de la même manière combattu le chômage saisonnier. Elles font du stock dans les périodes de ralentissement. Elles s'efforcent de conclure des marchés à livrer, échelonnés sur plusieurs mois. Le service commercial de ces usines dresse de véritables programmes, que les services industriels exécutent au mieux de leurs convenances. A Seattle les dockers et les affréteurs se sont mis d'accord. Avec les meilleurs éléments ouvriers des équipes permanentes ont été formées. Le reste de la main d'œuvre constitue une réserve, dont l'emploi est réglé par un bureau paritaire (1).

Ces progrès ne sont pas le monopole de l'Amérique. En 1919 un contrat collectif a garanti aux ouvrières de la couture parisienne un minimum de 45 semaines par an (2).

Il est certain que le mécanisme de la vie économique a été trop longtemps abandonné à lui-même, sous prétexte que le libre jeu des forces naturelles valait mieux que toute intervention. A côté de ces manœuvres de grande envergure, qu'il sera nécessaire d'étudier et de développer dans l'avenir, des procédés plus simples ont sur la diminution du chômage un effet plus immédiat, par exemple la réglementation des embauches et des licenciements.

En dehors des mesures prises après la guerre en faveur des mobilisés, on peut signaler que certains contrats collectifs se préoccupent de proportionner le nombre des apprentis à celui

(1) A. F. chômage. N° 53, septembre 1923. — Documents du travail. N° 70, février 1923.

(2) *Bulletin du ministère du travail*, 1920.

des adultes et aux besoins futurs de la profession, de manière à éviter l'encombrement et par suite les dangers de chômage. La question des licenciements est plus importante encore. Les clauses restrictives, introduites dans les contrats ou imposées par la loi, sont en effet de nature à diminuer singulièrement les risques. L'obligation de plus en plus fréquente d'un délai-congé permet à l'employé d'éviter les périodes d'arrêt que nécessite la recherche d'un nouvel emploi. De même les indemnités de licenciement, souvent proportionnelles au temps qu'il a passé au service de l'employeur, créent à l'ouvrier des ressources qui lui permettent de ne plus être considéré comme chômeur. Qu'est-ce à dire, sinon que l'on institue ainsi au profit des employés une véritable assurance, dont les employeurs supportent tous les frais ? (1)

Le chômage partiel ou *short time*, c'est-à-dire « l'organisation systématique du travail à temps réduit ou à tour de rôle, est aussi une façon de réglementer les licenciements, puisqu'elle a pour but de les éviter ». Cette méthode, sauf quand elle exagère la réduction du travail, atténue le péril, en substituant au chômage total de quelques-uns le chômage partiel de tous. C'est un procédé que tous les groupements ouvriers ont réclamé et que les gouvernements ont préconisé au cours des événements de 1920 (2).

Quand, malgré toutes ces précautions, l'ouvrier se trouve sans emploi, alors doivent intervenir les institutions de placement, institutions à la fois préventives et curatives, car elles empêchent le chômage ou en abrègent la durée. Dans le fonctionnement des assurances, ces rouages ont une importance fondamentale. Il les dispensent de payer des secours à tous ceux dont ils facilitent l'embauchage. Dans le cas contraire ils sont en mesure de contrôler l'absence de travail, de distinguer les véritables cas de chômage et ceux qui ne doivent pas être indemnisés. Une liaison étroite existe donc entre les services

(1) Les Remèdes au chômage, p. 53.

(2) Les Remèdes au chômage, p. 55.

de placement et les services d'assurance. Ceux-ci ne peuvent guère fonctionner sans le secours de ceux-là. Souvent même ils sont à peu près confondus.

Pour ces raisons les offices de placement ont fait des progrès rapides au cours de ces dernières années. Des bureaux publics, avec commissions paritaires et spécialisation par industries, se sont substitués aux bureaux payants et aux institutions syndicales, qui les uns et les autres cherchaient à faire du placement une arme politique. On les voit aujourd'hui se propager dans tous les états civilisés de l'ancien ou du nouveau monde et apparaître même dans des régions comme l'Inde. Leur activité se chiffre par millions de placements effectués. En 1922 les résultats obtenus étaient les suivants :

Allemagne.....	5.330.000	Norvège.....	72.000
Belgique.....	90.000	Pays-Bas.....	150.000
Canada.....	400.000	Pologne.....	160.000
Danemark.....	64.000	Queensland.....	13.000
Finlande.....	25.000	Serbie.....	17.000
France.....	647.000	Suède.....	240.000
Grande-Bretagne..	725.000	Suisse.....	85.000
Japon.....	168.000	Tchéco-Slovaquie.	380.000

Soit de 7 à 8 millions d'opérations effectives, contre 2 millions et demi en 1911.

Ces offices se développent non seulement sur un type local, mais interlocal, de manière à faciliter l'embauchage des ouvriers d'une région dans une autre. Ils devront même avoir un caractère international, afin de rendre plus commodes les émigrations et les immigrations (1).

Quand tous ces procédés ont échoué, et que le travail fait défaut, il est nécessaire de venir au secours des chômeurs, soit indirectement, soit directement. Les crédits ou subventions aux entreprises ont été très usités dans divers pays, par exemple en Allemagne et en Suisse, à l'égard des industries du bâtiment. Les gouvernements distribuaient de l'argent aux employeurs avec mission d'occuper les ouvriers. Dans les mêmes conditions l'aide à l'agriculture est destinée

(1) Remèdes au chômage, p. 62. — *Revue internationale du travail*, juin 1923, p. 964.

à provoquer des mouvements de colonisation intérieure et des retours à la terre, dans un temps où l'évolution en sens contraire est malheureusement trop accusée (1).

Un mode direct d'assistance productive consiste à employer les chômeurs à des travaux de secours. Ces entreprises, qui rappellent les trop célèbres ateliers nationaux de 1848, ont été souvent critiquées. Elles semblent cependant avoir donné récemment en Allemagne de bons résultats. Dans cet ordre d'idées la Suisse a également élaboré des plans, dont le caractère est d'autant plus original qu'ils viennent en aide à des travailleurs, auxquels on ne s'intéresse habituellement pas, les intellectuels. Afin d'occuper les nombreux ingénieurs, professeurs.... précédemment à l'étranger et que la guerre avait ramenés en Suisse, un arrêté du 16 novembre 1919 ouvrait un crédit pour l'exécution de divers travaux, tels que jaugeages, recherches géologiques, triangulation, élaboration de projets sur l'utilisation des forces naturelles ou recherches d'archives (2).

Enfin reste un pis-aller, l'indemnisation directe des chômeurs sans aucun travail comme contre-partie.

D. L'ASSURANCE.

L'indemnisation des chômeurs s'impose comme une conséquence du droit au travail. Elle « atténue ou supprime les conséquences individuelles les plus cruelles » du chômage. D'autre part l'argent ainsi versé, bien que destiné à la consommation et non à la production, n'est pas absolument stérile. L'indemnisation réagit dans une certaine mesure sur le chômage et sur ses causes. Elle maintient à la masse des sans travail « un certain pouvoir d'achat », qui donne aux

(1) Remèdes au chômage, p. 129 et 132.

(2) B. I. T. L'action de l'administration fédérale dans la lutte contre le chômage en Suisse, p. 5.

industries quelques débouchés. « Elle stimule puissamment la recherche des remèdes curatifs ou préventifs », car les crises économiques se manifestent alors par des chiffres si élevés et qui pèsent si lourdement sur les budgets, que les gouvernements sont obligés d'avoir une politique du chômage (1).

Ici encore deux méthodes sont possibles, l'assistance et l'assurance. L'assistance, qu'elle ait son origine dans les libéralités de l'état, des employeurs ou de la charité privée, est de plus en plus considérée comme humiliante dans nos sociétés démocratiques. D'autre part l'assistance, subordonnée à des organisations plus ou moins bénévoles et improvisées, ne présente aucune garantie et ne fait pas disparaître l'insécurité économique. Au contraire, l'assurance est synonyme de sécurité, de certitude.

L'idée d'une assurance contre le chômage ne s'est présentée à l'esprit des économistes et des législateurs qu'à la fin du siècle dernier. Encore semblait-elle impossible à réaliser. Aujourd'hui des solutions ont été trouvées sous des formes très diverses, car des éléments juridiques différents se mêlent dans la notion de chômage. Le risque peut d'abord être considéré comme personnel, c'est-à-dire que l'ouvrier ou l'employé doit parer eux-mêmes à ce danger par la prévoyance. Il peut aussi être considéré comme social c'est-à-dire que la collectivité doit en faire les frais, parce qu'elle est intéressée au bon fonctionnement des industries et que les ressources personnelles des ouvriers ne leur permettent pas de supporter le poids de ces institutions. Enfin le risque peut prendre un caractère industriel, c'est-à-dire qu'il est rejeté entièrement sur les employeurs et compté parmi les frais généraux. Les patrons sont alors considérés comme étant plus spécialement responsables des crises de chômage ou comme étant obligés d'en supporter les conséquences. Ils n'auraient droit aux bénéfices de leurs entreprises qu'à la condition de couvrir tous les aléas.

Dans le premier cas l'assurance contre le chômage n'est qu'une forme particulière des assurances ordinaires et privées

(1) Les remèdes au chômage, p. 5.

Dans le second, elle se classe parmi les assurances sociales. Dans le troisième elle est à rapprocher de l'assurance contre les accidents.

Les modalités d'une assurance contre le chômage sont donc multiples. Non seulement on peut considérer le manque de travail comme un risque simple, de caractère soit personnel, soit social, soit industriel, mais on peut l'envisager aussi comme un risque complexe, mettant en jeu deux des éléments qui précèdent: personnel et social, c'est-à-dire avec la collaboration des intéressés et de la collectivité; personnel et industriel, avec la collaboration des employeurs et des employés; industriel et social avec celle des employeurs et de l'état. Enfin quand le risque est à la fois personnel, industriel et social, producteurs et consommateurs se trouvent unis dans une même coopération.

D'autres combinaisons sont encore possibles dans la pratique. Il ne suffit pas de préciser la nature du risque et par suite la répartition des charges. Il faut encore indiquer quels sont les bénéficiaires et à quelles conditions ils seront considérés comme chômeurs. Toute une organisation administrative et financière est indispensable pour assurer le contrôle des véritables sans travail, la perception des cotisations et la distribution des indemnités. Tous ces services peuvent être aux mains des employeurs ou des employés. Ils peuvent être érigés en services publics. Ils peuvent fonctionner avec la collaboration des uns et des autres. Ces modalités ne se confondent pas forcément avec les précédentes, car même dans les systèmes d'assurance à base de risque industriel, on a envisagé la possibilité de confier ces organisations aux travailleurs. Ceux-ci sont en effet les bénéficiaires de l'institution, s'ils n'en supportent pas les charges.

Enfin dernier élément à distinguer, l'assurance contre le chômage peut être obligatoire ou facultative.

On n'est pas arrivé du premier coup aux formes complexes d'aujourd'hui. L'idée du risque personnel a d'abord dominé, s'accompagnant d'une liberté absolue. A vrai dire aucune Cie d'assurances à primes fixes n'a jamais cherché à couvrir le

péril de chômage. De semblables entreprises semblaient vouées à une ruine certaine.

Les premières tentatives, à la fin du siècle dernier, reposèrent sur des initiatives de caractère philanthropique. Des administrations communales, des personnes charitables ou des patrons bien disposés à l'égard de leur personnel, firent appel à l'esprit de prévoyance et d'économie des ouvriers, en leur assurant l'appoint nécessaire des charités officielles ou privées. C'est en Suisse que parurent les premières organisations de ce genre. La caisse de Berne, fondée en 1893, fonctionna régulièrement tout en ne groupant qu'un nombre très restreint d'adhérents. Elle fut imitée dans d'autres villes de la confédération, ainsi qu'en Allemagne.

En même temps les ouvriers s'efforcèrent de créer par leurs propres moyens des organisations indépendantes, à base professionnelle et syndicale. Ce fut la première grande phase de l'assurance-chômage. Le syndicat devint une véritable société de secours mutuels garantissant ses membres contre des risques variés, maladie, vieillesse, chômage. D'ailleurs il ne faudrait pas se méprendre sur le caractère exact de ces institutions. Ce qui dominait les syndicats, ce n'était pas l'intérêt individuel de l'assuré, mais l'intérêt collectif du métier. Il s'agissait moins de mettre l'ouvrier à l'abri de la misère que d'empêcher l'avilissement des tarifs, le chômeur étant sur le marché du travail un concurrent dangereux, souvent obligé d'accepter un emploi à n'importe quel prix.

Ces organisations syndicales prélevaient des cotisations et distribuaient des indemnités. Mais elles ne fonctionnaient pas avec la rigueur des assurances ordinaires. La grève, loin d'être exclue des indemnités, était au contraire une de leurs principales préoccupations. Le déficit était fréquent. Elles ne pouvaient se développer que dans les métiers les plus relevés ou les pays les plus avancés au point de vue industriel et social.

C'est en Angleterre que l'assurance syndicale atteignit son plus grand développement. En 1908, près de 1200 trade-unions ou fédérations groupaient environ 2.400.000 adhérents, astreints à payer des cotisations. Dans les 100 organi-

sations les plus importantes, avec environ un million et demi d'individus, la dépense annuelle de chômage s'était élevée pendant la période 1899-1908 à une moyenne de 12 millions de francs, soit le quart des dépenses totales.

En Allemagne le mouvement syndical, plus récent, faisait des progrès rapides et ses effectifs étaient sensiblement aussi nombreux. En 1907 on estimait que 43 fédérations ouvrières avaient déboursé environ 7.400.000 marks, soit 17 0/0 du total de leurs dépenses, dont 6 millions et demi en indemnités véritables de chômage et le reste en secours de route (1).

Les progrès n'étaient pas aussi marqués dans les autres états de l'Europe occidentale. Les effectifs étaient moins élevés et les ressources moins considérables. Avant la guerre on comptait cependant en Belgique 125.000 ouvriers syndiqués, ainsi protégés contre le chômage. Ils n'étaient que 50.000 en France. Chez nous la principale organisation était la Fédération du Livre, avec 170 syndicats locaux et 13.000 membres en 1907. C'est en 1901 qu'elle a créé une assurance contre le chômage, en imposant à tous ses adhérents une cotisation qui a d'abord été de 0 fr. 70, puis de 1 fr. 50 et 2 fr. par mois, et qui donnait droit à des indemnités de 12 fr. par semaine, réparties sur un mois et demi par an au maximum. De 1901 à 1906, elle a déboursé ainsi plus de 300.000 fr. pour le chômage proprement dit, sans compter les interruptions de travail dues aux grèves ou aux maladies. Elle a pu faire face à des chômages fréquents et d'une assez grande intensité, puisqu'ils ont atteint à certaines dates des pourcentages de 12 0/0 (2).

Toutefois dans ces états la plupart des organisations ouvrières éprouvèrent de telles difficultés à se maintenir que les pouvoirs publics durent les subventionner. Ainsi commença la phase de la liberté subsidiée. Les autorités locales intervinrent les premières et mirent une partie du risque à la

(1) FAGNOT : les problèmes du chômage .A. N. F. pour la protection légale des travailleurs.

(2) GIDE: Economie sociale, p. 351.

charge de la collectivité. En France quelques villes donnèrent l'exemple vers 1896 : Limoges et Dijon. Mais c'est en Belgique que le procédé trouva ses formules les plus complètes : méthode de Gand, méthode de Liège. La méthode gantoise, à laquelle M. Louis Varlez a attaché son nom, reposa sur les bases suivantes : un Fonds communal de chômage, sous la direction d'une Commission compétente, accordait des subventions aux caisses syndicales, qui avaient donné leur adhésion. Les chômeurs avaient droit, sur les indemnités que leur allouaient leurs syndicats, à des majorations qui pouvaient porter au maximum sur 1 fr. d'indemnité par jour et 60 jours par an. La méthode gantoise fut rapidement imitée non seulement en Belgique, mais à l'étranger.

Puis les gouvernements se préoccupèrent à leur tour de ces questions de chômage. Généralement l'intervention du pouvoir central se superposa à celle des pouvoirs locaux sans la supprimer, car le concours des autorités locales paraissait indispensable pour assurer, avec le plus de sécurité et d'économie possible, le contrôle des caisses syndicales ainsi subventionnées. En 1905 la France inaugura les subsides d'état. Sur l'initiative de M. Millerand, président de l'Association pour la protection légale des travailleurs, et ministre du Commerce, un crédit de 110.000 fr. fut inscrit au budget pour venir en aide aux caisses de chômage. Le taux des subventions ne devait pas dépasser 16 0/0 des sommes allouées aux chômeurs dans le semestre précédent, pour les caisses locales, et 24 0/0 pour les caisses régionales.

Du 1^{er} janvier au 12 août 1921, le Fonds national de chômage, ainsi constitué, accordait à la ville de Paris un ensemble de subventions, qui atteignait 8 millions et demi sur une dépense totale de 22 millions et demi, c'est-à-dire sensiblement plus du tiers. Du 3 décembre 1922 au 26 août 1923, avec la reprise de la vie économique, ces secours n'atteignaient pas 100.000 fr. sur une dépense totale, qui ne dépassait pas elle-même 368.000 fr.

A Lyon, en vertu du règlement municipal du 1^{er} juillet 1912,

un crédit a été inscrit chaque année au budget de la ville pour être affecté à des subventions en faveur des caisses locales de chômage, organisées par les syndicats d'ouvriers et d'employés légalement constitués. Ces caisses doivent avoir fonctionné pendant 6 mois, être absolument distinctes des caisses syndicales et se soumettre au contrôle de la municipalité. En principe les subsides accordés par la ville sont égaux au montant des cotisations. Toutefois quand celles-ci dépassent 2 fr. par mois, les secours ne sont calculés que sur cette somme. Pendant le 1^{er} semestre de l'année 1921, les subventions municipales ont été de 13.479 fr. 05 et les indemnités payées aux chômeurs de 51.961 fr. L'encaisse au 30 juin pour l'ensemble des 28 corporations bénéficiaires était de 36.809 fr. 83. Le bilan du 1^{er} semestre de l'année 1923 a donné les chiffres suivants: 12.241 fr. 15, 22.166 fr. 50 et 51.774 fr. 95 pour 32 caisses locales de chômage (1).

Des législations analogues furent votées en Norvège, au Danemark, en Suisse. L'assurance libre « subsidiée » par les autorités centrales et locales ou complètement indépendante, se propagea dans toute l'Europe occidentale. Elle gagna même l'Amérique et les régions australes. Toutefois aux Etats-Unis, malgré l'importance des organisations ouvrières, l'assurance syndicale devait rester très faible.

Jusqu'alors ces interventions des pouvoirs publics n'empêchaient par les intéressés de supporter le principal fardeau, à l'exclusion des employeurs. Elles ne portaient aucune atteinte à leur autonomie. Le principe de l'obligation marque une étape nouvelle. L'assurance-chômage prend alors généralement, comme les autres assurances sociales, un caractère pleinement étatiste. Les employeurs sont, comme les employés, astreints à des cotisations.

C'est la Suisse qui de bonne heure, dès l'année 1895, avait pris l'initiative de l'obligation, limitée d'ailleurs aux employés. Tous les ouvriers, domiciliés dans la commune de St

(1) Nous devons ces renseignements à l'obligeance de M. Costille, directeur de l'Office du travail de Lyon.

Gall étaient tenus, s'ils gagnaient moins de 5 fr. et plus de 2 fr. par jour, quelle que fût leur profession, de payer une cotisation uniforme de 15 à 30 centimes par semaine, suivant les salaires. Ils avaient droit, en cas de chômage, à une indemnité quotidienne variant également suivant les salaires de 1 fr. 80 à 2 fr. 40. Mais comme beaucoup d'assistés étaient plus pressés de réclamer des indemnités, même sans motif valable, que de payer des cotisations, l'échec était inévitable. Cette expérience malheureuse discrédita pour longtemps toute idée nouvelle d'assurance obligatoire.

Cependant la plupart des économistes finirent par se mettre d'accord sur cette idée que les assurances sociales seraient obligatoires ou ne seraient pas. Le principe de l'obligation reparut en 1911 avec la législation britannique. Il était naturel que la plus grande puissance industrielle de l'Europe donnât satisfaction la première à sa population ouvrière. De plus la multiplicité des assurances syndicales était chez elle un point d'appui solide. Malgré la guerre les étapes furent rapides. Amorcée en 1911, cette législation fut complétée en 1916 et devint générale en 1920.

A l'issue de la guerre, la méthode s'est propagée en Europe, bien que la crise de 1920 ait contrarié son fonctionnement. En 1919 l'Italie décidait également de protéger sa main d'œuvre ouvrière, si nombreuse dans l'industrie et l'agriculture que l'émigration temporaire ou définitive était devenue nécessaire. En 1920, l'Autriche voyait dans l'assurance obligatoire un moyen de remédier au désarroi économique, consécutif au démembrement. En 1921 le Luxembourg prouvait que les petits états n'étaient pas en retard dans la voie du progrès social. Pour des raisons surtout politiques, la Russie soviétique établissait dès l'année 1917 tout un système d'assurances sociales et la Suisse en 1919 pratiquait sous un autre nom des méthodes équivalentes. Hors d'Europe les progrès étaient beaucoup plus lents. C'est à peine si le Queensland en 1922 avait adhéré à cette politique.

Il est vrai que les projets sont nombreux. En Europe, la Belgique, l'Allemagne, la Suisse ont élaboré des textes, qui

ont déjà été soumis à une longue critique. Plus récemment des propositions ont été faites en France, aux Pays-bas, en Suède, et en Pologne. Hors d'Europe l'état de Wisconsin, en Amérique, s'efforce de faire accepter une loi d'assurance obligatoire. D'autres projets sont en préparation au Canada, au Brésil, au Chili, dans l'Argentine et dans l'Afrique du Sud, au Japon.

Un grand mouvement d'opinion tend aujourd'hui à faire passer les états de l'assurance libre à l'assurance obligatoire. Des éléments d'obligation s'introduisent dans les organisations libres. Par exemple au Danemark, les employeurs, tout en restant en dehors des caisses de chômage, ont été contraints à partir du 1^{er} janvier 1922 de participer à un Fonds de réserve, proportionnellement pour chaque industrie au pourcentage moyen de chômeurs qui lui est propre. Dans certains pays, l'écart n'est plus très grand entre les méthodes d'assurance facultative, telles qu'on les pratique maintenant, et l'assurance obligatoire, telle qu'elle doit être. La transition de l'un à l'autre mode est ainsi grandement facilitée.

La plupart des systèmes étatistes d'aujourd'hui sont à base de risque personnel ou social. Toutefois il n'est pas impossible que, dans une dernière phase de cette évolution, les gouvernements ne soient amenés à se décharger de leur fardeau sur les employeurs. Le risque deviendrait alors uniquement industriel. C'est dans ce sens que se prononcent aujourd'hui les théories américaines ou anglo-saxonnes les plus répandues. Après avoir copié certaines assurances sociales; vieillesse ou maladie, le chômage se rapprocherait de la législation des accidents du travail.

De toute manière l'assurance-chômage ne peut plus être considérée comme une institution de droit privé. Elle n'a jamais pu se constituer sur les bases ordinaires de l'assurance. Même avec les créations philanthropiques du début ou les organisations syndicales elle n'a jamais été un contrat véritable. L'intervention des gouvernements l'a transformée en institution de droit public. Les assurances sociales ont introduit dans nos lois une véritable assurance publique à côté

de la traditionnelle assistance. Ce caractère ne disparaît pas dans les systèmes où le risque est industriel, car les obligations des employeurs ont pour origine la contrainte de l'état et non pas des conventions librement débattues avec les employés.

Dans ces conditions il est assez difficile de distinguer l'assurance et l'assistance. Autrefois le critérium était aisé. Il y avait assurance partout et seulement où le travailleur était astreint à un versement régulier de cotisations. Que faut-il penser des systèmes, où le risque étant à la charge des industries, les salariés ne versent aucune prime ? En Suisse, où ce régime a fonctionné pendant et après la guerre, le gouvernement fédéral, restant dans la logique d'autrefois, a donné le nom d'assistance à cette indemnisation. Mais partout où elle n'est pas subordonnée à une idée d'indigence, on s'accorde maintenant à la qualifier d'assurance, car le principe même des assurances sociales est de protéger les prolétaires au moyen d'une contribution non plus personnelle, mais collective.

Même avec les méthodes de liberté subsidiée ou les organisations étatistes, qui font appel aux cotisations des assurés, ces subsides représentent souvent peu de chose à côté des subventions qui les renforcent. L'armistice et la crise de 1920 provoquèrent d'ailleurs dans tous les états, vainqueurs ou vaincus, un véritable effondrement des institutions d'assurance, et un retour à peine déguisé aux anciennes coutumes d'assistance. Des indemnités furent distribuées sans la moindre cotisation comme contre-partie. La Conférence financière de Bruxelles critiquait sévèrement « la continuation des subsides de chômage, qui démoralisent les ouvriers, au lieu de stimuler l'esprit de travail ». Mais dans ces circonstances anormales, il était difficile de procéder autrement.

Entre les notions d'assurance et d'assistance on a essayé d'établir des différences. M. J. L. Cohen caractérisait ainsi l'assurance en 1921, un « engagement, ayant la valeur d'une obligation civile, de payer une certaine somme d'argent, à titre de compensation pour la perte de salaire résultant du

chômage involontaire par manque d'emploi ». S'appuyant sur cette définition, on a prétendu que l'assurance obligatoire apportait à l'ouvrier une garantie de droit, tandis que dans les régimes d'assistance les indemnités restent précaires, subordonnées à la bonne volonté et aux ressources financières de ceux qui les distribuent. Ces raisonnements sont justes, si l'on envisage l'assistance, au sens traditionnel de cette expression, mais avec l'assurance obligatoire, telle qu'elle était comprise en Suisse, où est la différence ? Assistance obligatoire ou assurance obligatoire posent la question exactement sous le même angle.

L'assurance-chômage n'est pas seulement apparentée à l'assistance. Elle met en œuvre, dans la plupart des législations, les procédés que nous avons énumérés comme remèdes préventifs et curatifs. Par exemple elle s'appuie d'ordinaire sur une solide organisation de bureaux de placement. De même les fonds d'assurance sont quelquefois en partie destinés à des travaux de secours, à des subsides industriels, de manière que les sommes attribuées aux chômeurs ne soient pas improductives.

Enfin l'assurance-chômage, dernière venue dans la législation sociale des divers peuples, est souvent adjointe à des lois préexistantes, concernant des risques analogues et qui facilitent son application, accidents du travail, maladie, invalidité.

CHAPITRE III.

La législation britannique.

Dans l'étude des législations d'assurance obligatoire deux méthodes sont possibles : analytique ou synthétique.

La première consiste à étudier séparément les divers points qui composent une loi d'assurance, et à comparer les solutions que le droit a trouvées dans les divers états à chacun de ces problèmes. Cette méthode a donné lieu à des études intéressantes (1). Mais elle présenterait ici des inconvénients graves. Chaque législation a sa physionomie propre. En brisant l'unité des textes législatifs, on détruit cette physionomie et l'on perd également de vue l'évolution historique, qui d'ordinaire en explique le caractère et le sens.

Avec la méthode synthétique, un autre problème se pose, comment grouper ou séparer les diverses lois d'assurance ? La législation anglaise a eu dans ce domaine l'initiative et elle conserve une telle importance, qu'elle doit être à la place d'honneur et servir de base à cet exposé.

§ 1. *PRÉLIMINAIRES.*

Comme on l'a vu, l'Angleterre, jusque dans les premières

(1) B. I. T. Remèdes au chômage. — Reichsarbeitsblatt, année 1921.

années du siècle actuel, n'avait eu que des assurances librement organisées par des sociétés privées, en particulier par les Trade-Unions. L'état ne prêtait à ces organisations aucun secours, bien que la méthode des subventions officielles fût devenue très ordinaire sur le continent. Il se bornait à pratiquer en vertu de la Poor Law l'assistance proprement dite ou l'assistance par le travail et ne distinguait pas le chômeur valide de l'indigent.

Cependant l'idée d'une intervention nécessaire de l'état avait été lancée. Pendant la crise de 1886 une circulaire célèbre de Chamberlain proclamait en quelque sorte l'obligation pour l'état d'aider les chômeurs et de ne pas les abandonner simplement aux secours humiliants de la Poor Law. L'idée fit des progrès avec la crise de 1892 et surtout celle de 1902. L'expérience du vieil unionisme était concluante. Elle démontrait que malgré les objections des économistes une législation officielle d'assurance était possible. Elle permettait d'éviter dans la théorie et la pratique les erreurs faciles à commettre dans l'élaboration de toute nouvelle loi. Toutefois les commissions, qui furent chargées d'étudier le problème dans les premières années de notre siècle, se prononcèrent contre une application immédiate. Certaines mesures préliminaires leur paraissaient indispensables.

Le 11 août 1905, sur la proposition de M. Balfour, l'*Unemployed Workmen Act*, établissait une « organisation ayant pour but de fournir du travail ou de venir en aide aux ouvriers chômeurs et dont la situation est digne d'intérêt » (1).

Dans chaque arrondissement métropolitain de Londres devait être créé un Comité de détresse, fonctionnant sous le contrôle d'un Office central. Comités et office seraient composés de membres des administrations municipales élues et des œuvres d'assistance, ainsi que de personnes charitables. En principe les travailleurs casuels, les déclassés, les indigents à demi-valides, toute la clientèle habituelle des organisations de

(1) *Bulletin de l'office international du travail*, 1905, p. 234.

la Poor Law, étaient exclus du bénéfice de la loi. Aux véritables chômeurs de la population ouvrière stable les comités de détresse accorderaient des subsides ou des travaux de secours, ou bien encore ils leur donneraient les moyens de se transporter avec leurs familles dans d'autres régions, soit à l'intérieur du pays, soit dans les colonies ou Dominions. Ils devaient aussi créer des bureaux de placement ou développer ceux qui existaient déjà.

Une caisse, annexée à l'office central et alimentée au moyen de contributions volontaires, avec participation des arrondissements, proportionnelle aux ressources de ceux-ci, paierait toutes les dépenses.

Dans les bourgs et les comtés, des comités analogues étaient prévus, sous la direction d'offices régionaux.

La loi était applicable pendant trois ans. A la différence de la Poor Law, elle n'enlevait pas à ceux qu'elle secourait le droit d'être électeur.

L'Act de 1905 ne donna pas les résultats espérés. D'abord il ne fut vraiment appliqué qu'à Londres. La moitié des ouvriers secourus étaient londoniens. D'autre part la proportion des manœuvres non qualifiés égalait aussi la moitié du total. Enfin les comités furent souvent mal organisés et les Trade-Unions les accusèrent d'être au service des patrons par l'entremise des autorités locales et des œuvres de charité. L'hostilité des syndicats paralysait leur action, de telle sorte que le chiffre des placements par exemple fut très faible. A Londres, en 1909, le Comité central et les 29 bureaux qu'il contrôlait ne recevaient que 179.000 demandes et surtout n'en faisaient aboutir que 30.000. Toute cette organisation était onéreuse pour les résultats médiocres qu'elle donnait. Contrairement à son but, l'Unemployed Workmen Act se transformait en une loi d'assistance à des indigents et à des casuels.

Toutefois cette expérience, bien qu'elle eût abouti à un double mécompte, social et financier, n'avait pas été inutile. Elle avait « permis de dégager la notion de chômage proprement dite de celle d'assistance ». Elle avait prouvé que le but

à atteindre, tout d'abord, était l'organisation du marché du travail (1).

En conséquence le ministère Asquith faisait voter le 20 septembre 1909 la loi sur les bureaux de placement, que complétèrent les règlements des 28 janvier et 7 février 1910 (2). Cette loi instituait sous le nom de *Labour Exchanges* (Bourses du travail) des bureaux publics de placement, sous le contrôle direct du ministre du Commerce. Chaque ville industrielle aurait son bureau public. Tous les bureaux d'une même région ressortiraient à une fédération régionale, chargée de centraliser les offres ou les demandes de travail, réparties par professions. Ces fédérations régionales elles-mêmes, au nombre de dix, seraient affiliées à un Clearing house national, dont le siège serait à Londres. Les pouvoirs, précédemment reconnus aux comités de détresse et aux offices centraux, devraient, sauf exception, prendre fin un an après la mise en vigueur de la présente loi.

Ce nouvel organisme se présentait comme une institution nationale, strictement neutre dans les questions ouvrières. Son objectif était non seulement de régulariser le jeu de l'offre et de la demande, et de lutter contre le travail casuel, mais d'apporter à l'état des statistiques et des éléments d'appréciation en vue de la future assurance obligatoire.

Ces buts furent d'autant plus faciles à atteindre que généralement les Trade-Unions, satisfaites de l'impartialité des *Labour Exchanges*, leur furent favorables et leur apportèrent leurs registres d'inscription. M. Beveridge, le spécialiste des questions du chômage, avait été placé à la tête du Bureau national de Londres et sous sa direction les progrès furent rapides. De 83 au début de l'année 1910, le nombre des Offices de placement passait à 261 à la fin de l'année 1911. Deux bureaux étaient réservés à la main-d'œuvre féminine et deux autres aux travailleurs casuels. En 1911 l'activité générale se

(1) MARLIN. *Le chômage involontaire et la législation anglaise*, p. 130.

(2) *Bulletin de l'office international du travail*, 1910, p. 23 et 375.

résumait ainsi : 2 millions de demandes, 760.000 offres, 593.000 emplois procurés. Les ouvriers en quête de travail étaient inscrits sur la « liste vivante ». Une fois placés, ils passaient sur la « liste morte » (1).

Dès l'année 1910, cette organisation préliminaire, considérée comme indispensable au fonctionnement d'une assurance, paraissait assez bien assise pour qu'une tentative fût possible avec chance de succès.

§ 2. LA LOI DE 1911.

L'assurance contre le chômage a d'abord été en Angleterre une simple annexe de l'assurance contre la maladie.

Le projet de loi présenté en 1910 garantissait toute la population ouvrière contre la maladie. Il ne couvrait que dans une certaine mesure le risque de chômage. Le gouvernement n'entendait faire qu'une expérience. Il se limitait à certaines industries particulièrement exposées à ce risque et en possession de caisses syndicales déjà anciennes, qui pouvaient donner tous les éléments nécessaires au calcul des cotisations et des indemnités.

Le Parlement britannique conduisit avec une extrême diligence l'examen de ce projet, qui devint la loi d'assurance nationale (*National Insurance Bill*) du 16 décembre 1911. Dans sa politique d'assurances sociales, l'Angleterre avait de 1897 à 1908 consacré le risque professionnel et l'indemnité forfaitaire à propos des accidents du travail. En 1908 elle avait attribué des pensions aux vieillards. En 1911 elle admettait le même principe à l'égard de la maladie et du chômage. Sur toutes les questions qui précèdent l'Angleterre avait été largement distancée par l'Allemagne. Elle prenait au contraire une initiative audacieuse en matière de chômage. C'est pourquoi la nouvelle loi enthousiasma l'opinion anglaise et étonna

(1) MARLIN, *op. cit.*, p. 140 ; PHILIP, *Guild-socialisme et Trade-Unionisme*, p. 295.

l'Europe. « Voilà Bismarck überbismarckt ! Ils font du Bismarck plus fort que Bismarck ! » déclarèrent certains journaux allemands, en expliquant à leurs lecteurs que M. Lloyd George était allé d'emblée plus loin que le créateur des assurances allemandes (1).

Toute la première partie de la loi, de beaucoup la plus étendue (83 articles sur 115), est une immense mutualisation de la nation anglaise contre les causes de déchéance physique. Seule la seconde partie nous intéresse. On peut la résumer ainsi :

Champ d'action de l'assurance et répartition des charges

La loi s'applique aux ouvriers des industries suivantes : bâtiment, travaux publics, (aménagement et entretien des chemins de fer, canaux, ports, docks, ponts), construction des navires, métallurgie et fonte du fer, carrosserie et scieries, soit une main d'œuvre essentiellement masculine, évaluée à 2.250.000 travailleurs.

Les fonds nécessaires au fonctionnement de l'assurance proviennent de cotisations obligatoires, payées à la fois par les employés bénéficiaires, dont l'énumération précède, leurs employeurs et l'état.

Cotisations et indemnités.

En principe chaque employé verse 2 pence et demi par semaine, et chaque patron la même somme pour chacun de ses ouvriers. En pratique, pour que l'assurance soit réellement obligatoire, les employeurs sont tenus de verser chaque semaine cinq pence par employé, somme représentée par un timbre, collé sur le carnet de chômage de chaque assuré. Ils paient leur part et retiennent celle des ouvriers sur les salaires.

Le taux des cotisations est uniforme pour toutes les industries visées par la loi, bien que les conditions du marché du

(1) *Bulletin des Assurances sociales*, 1911, p. 301.

travail ne soient pas les mêmes partout. Par esprit de solidarité on admet que les risques les plus faibles doivent compenser les risques les plus grands.

Les subventions de l'état sont égales au tiers de la totalité des deux autres cotisations, soit 1 penny $\frac{2}{3}$ par ouvrier assuré. La part de l'état ne représente donc que le $\frac{1}{4}$ des cotisations. La charge de l'assurance retombe essentiellement sur les deux grands éléments intéressés de la production : employeurs et employés.

Les indemnités accordées aux chômeurs sont de 7 shillings par semaine.

Conditions d'octroi.

La loi énumère un certain nombre de conditions, qui précisent d'abord la notion de bénéficiaire puis celle de chômeur.

A. CONDITIONS RELATIVES A LA PERSONNE.

1° *Qualité.* — L'expression « ouvrier » désigne toute personne employée, exclusivement ou principalement, à des travaux manuels, en vertu d'un contrat de louage de service ou d'apprentissage, conclu avec un employeur, que ce contrat soit exprès ou tacite, verbal ou écrit.

2° *Age.* — Minimum : 16 ans.

Maximum : aucune limite n'est expressément indiquée, mais aucune indemnité ne peut être accordée à ceux qui reçoivent des pensions de vieillesse.

3° *Capacité.* — Le chômeur doit être physiquement capable de travailler, et ne recevoir aucun secours pour maladie ou invalidité.

4° *Résidence et nationalité.* — Il doit être anglais, ne pas résider temporairement ou en permanence à l'étranger, ne pas être en prison ni dans un workhouse.

B. CONDITIONS RELATIVES AU TRAVAIL.

1° *Chômage total.* — L'expression de chômage est limitée aux cas de chômage total. La législation anglaise ne recon-

naît ni le chômage partiel ni le chômage saisonnier. Le chômage intermittent n'est admis que dans certaines conditions par périodes de deux jours au moins, que séparent seulement des intervalles de travail de deux jours au plus, ou par périodes d'une semaine au moins, que séparent des intervalles de travail de 6 semaines au plus.

2° *Chômage involontaire.* — L'expression est également limitée aux risques indépendants de la volonté de l'employé et qui proviennent uniquement des perturbations de l'industrie.

Le chômeur doit prouver qu'il n'a pas quitté son emploi par inconduite ou sans motif sérieux (sinon il perd ses droits à toute indemnité pendant une semaine au moins et 6 semaines au plus).

Il est tenu d'accepter tout travail « approprié à ses aptitudes » mais il peut refuser toute place devenue vacante à la suite d'un conflit industriel. Il peut également refuser dans sa région tout emploi, dont les conditions de travail et de salaire seraient inférieures à celles qu'il avait avant d'être en chômage, ou tout emploi situé dans une autre région, dont les conditions ne seraient pas égales à la moyenne générale.

Quand un ouvrier sera fréquemment sans travail par suite de son manque d'aptitudes, il sera envoyé dans un atelier spécial, où l'on éprouvera son savoir-faire. Si son incapacité est telle qu'elle ne puisse être diminuée, on lui cherchera un emploi approprié. Si au contraire ses aptitudes peuvent être améliorées, il suivra des cours professionnels aux frais des caisses d'assurances.

3° *Conflits industriels.* — La législation anglaise ne reconnaît pas le chômage, qui est la conséquence immédiate et directe d'une grève ou d'un lock-out. Elle exclut, pendant toute la période d'arrêt du travail, les diverses personnes employées dans l'entreprise, qu'elles participent ou non au conflit. Par exemple les employés de bureau, privés d'emploi par une grève du personnel des machines, sont exclus du droit à l'indemnité, leur service n'étant pas considéré comme indépendant. De même sont exclues les personnes temporairement

privées d'emploi, sans rupture du contrat de travail, postérieurement à la date, où a été notifiée l'existence du conflit.

Au contraire le chômage, indirectement provoqué dans d'autres usines, est indemnisable. Quand des catégories de travail, qui relèvent à l'ordinaire d'entreprises différentes installées dans des établissements séparés, sont pour une raison ou pour une autre, réunies dans le même bâtiment sous forme de spécialités différentes, chacune de ces spécialités sera censée constituer une manufacture, une usine ou une entreprise à part.

C. CONDITIONS FINANCIÈRES.

1° *Stage d'assurance.* — D'après la loi de 1911, le chômeur doit avoir travaillé dans l'une des industries bénéficiaires de l'assurance, au cours des 5 années précédentes. D'autre part il ne peut rien réclamer pour une période de chômage survenue au cours des 6 premiers mois de la mise en vigueur de la présente loi.

2° *Délai de carence.* — Une période de chômage n'est censée avoir commencé que le jour où le travailleur a présenté sa demande d'indemnité suivant les règles prescrites.

De plus le chômeur n'a droit à une indemnité qu'après un intervalle de 6 jours ouvrables et continus, à dater du jour de la demande, ce qui fait une semaine entière avec le dimanche. En cas de chômage intermittent, dans les conditions précédemment indiquées, les jours séparés de chômage s'additionnent et un nouveau délai de carence ne devient nécessaire que si les intervalles prévus sont dépassés.

3° *Durée du chômage indemnisable.* — La somme totale versée à un chômeur au cours d'une année ne doit pas dépasser 15 semaines d'indemnité, ni le nombre des indemnités hebdomadaires, payées à un même assuré, dépasser un cinquième des cotisations hebdomadaires versées par lui :

Cette comptabilité oblige les assurés à mettre leurs livrets ou carnets de chômage en règle. D'autre part cette double restriction élimine les ouvriers inaptes, qui auraient chaque

année régulièrement réclamé leurs 15 semaines et constitué ainsi un véritable poids mort. Elle favorise au contraire le bon ouvrier. Celui qui dans la force de l'âge chômera peu, accumulera à son actif les cotisations, ce qui lui permettra d'avoir droit plus tard chaque année à ses 15 semaines d'indemnités, et de se ménager ainsi des périodes de vacances ou de repos. De la même manière, il aura droit, s'il le préfère, à un supplément de retraite. L'assuré, qui a 60 ans, établira qu'il a versé des cotisations hebdomadaires représentant 500 semaines au moins, sans avoir reçu les indemnités correspondantes, pourra se faire rembourser l'excédent de ses cotisations, y compris les intérêts calculés au taux de $2\frac{1}{2}$ pour cent. En cas de décès, ce droit appartiendra à ses ayants cause.

Des avantages analogues, bien que de nature différente, sont prévus en faveur des employeurs qui s'efforceront dans leurs entreprises de combattre le chômage. A la fin de chaque année, ils auront droit au remboursement du tiers des cotisations patronales qu'ils auront payées pour tout employé resté à leur service au moins pendant 45 semaines. De même les chefs d'entreprises, qui pendant une période de dépression industrielle, réduiront les heures de travail, plutôt que de mettre leurs ouvriers en chômage, auront droit au remboursement total ou partiel de leurs cotisations.

Organisation financière.

Sous le contrôle et la direction du Board of trade, une caisse, appelée fonds de chômage, rassemblera toutes les cotisations des patrons et des ouvriers, avec les subsides de l'état.

Le Trésor fera des avances au fonds de chômage, toutes les fois qu'elles seront nécessaires, mais à condition qu'elles ne dépassent jamais 3 millions de livres.

Si après 7 années d'application, le fonds de chômage paraît au Board of trade insuffisant ou plus que suffisant pour acquitter les obligations de la présente loi, ou si le taux des cotisations semble trop fort ou trop faible à l'égard d'une in-

dustrie ou d'une branche d'industrie, le Board avec l'approbation de la Trésorerie, ordonnera de modifier ces chiffres et prescrira des taux différents dans les diverses industries. Cette opération faite, une autre révision ne sera possible qu'après un nouvel intervalle de 7 ans. D'ailleurs ces révisions ne pourront augmenter le taux des cotisations de plus d'un penny par ouvrier et par semaine au-dessus des proportions présentes, ni les rendre inégales pour les employeurs et les employés.

Si avant ce délai de 7 années le fonds de chômage devenait insolvable, le Board devrait à la réquisition de la Trésorerie, augmenter les cotisations, sans dépasser les chiffres précédemment indiqués, et diminuer les indemnités, sans toutefois les abaisser au-dessous de 5 shillings par jour

Organisation administrative. — Contrôle et recours.

Au point de vue administratif, le rouage essentiel est le bureau de placement ou Labour Exchange. C'est là que l'ouvrier chômeur fait sa déclaration et dépose son livret pour toute la durée du chômage. C'est également là qu'il touche ses indemnités.

L'intervention des Labour Exchanges va même beaucoup plus loin dans le fonctionnement de l'assurance. Les obligations imposées par la loi aux employeurs peuvent être remplies en leur nom par les bureaux de placement. Ceux-ci sont alors amenés à la place des patrons, à « régler les salaires, opérer les retenues légales, apposer les timbres sur les livrets d'assurance », qu'ils conservent ainsi en permanence. Ces procédés sont de nature à faciliter le placement et à simplifier le mécanisme de la loi, en particulier dans les métiers à travail intermittent (1).

Les demandes d'indemnités sont examinées dans les Labour Exchanges par les fonctionnaires de l'assurance. Ceux-ci vérifient si les conditions d'octroi sont exactement remplies. 115

(1) MARLIN, op. cit, p. 162.

cherchent du travail au chômeur et, s'ils n'en trouvent pas, lui versent les sommes auxquelles il a droit.

En cas de contestation, les assurés qui se prétendent lésés, peuvent exiger que l'affaire soit portée devant un Conseil d'arbitres. Ces conseils, institués par le Board of Trade dans les districts, industries et groupes d'industries, où leur présence paraît indispensable, se composent d'un ou plusieurs membres représentant les employeurs, et d'un nombre égal de membres représentant les employés, sous la direction d'un président, qui ne doit être ni ouvrier ni patron.

Ces conseils d'arbitres transmettent leur avis aux fonctionnaires de l'assurance et ceux-ci ont à leur tour le droit, s'ils ne sont pas convaincus, de soumettre le conflit à des tiers arbitres nommés par le Roi, et dont la décision est sans appel.

Fonctionnaires et arbitres sont rétribués. Toutes les dépenses administratives sont payées sur la part de l'état. Celui-ci ajoutera même à cette part, afin de subvenir spécialement à tous ces frais, une somme à fixer par la Trésorerie et ne dépassant pas le dixième du total des cotisations ouvrières et patronales.

Toute tentative de fraude exposera son auteur à un emprisonnement de 3 mois au maximum, avec ou sans hard labour. Tout employeur ou employé, qui négligera de payer les cotisations, sera passible d'une amende de 10 livres au plus et devra verser à la caisse de chômage une somme égale à 3 fois le montant de celle qu'il a refusé ou négligé de payer. Quiconque touchera indûment une indemnité de chômage en remboursera le montant. Le recouvrement sera poursuivi comme s'il s'agissait d'une dette envers l'état.

Annexes.

La loi de 1911 n'a pas la prétention de supprimer les caisses d'assurances, qui fonctionnaient précédemment et qui ont rendu de précieux services, en particulier dans les grandes Unions. Des arrangements permettent aux industries assujetties de se substituer à l'état dans le versement des indemnités,

avec remboursement par le fonds de chômage, mais à condition que les sommes ainsi remboursées ne soient pas supérieures aux 3/4 des indemnités versées aux chômeurs, les Trade-Unions étant ainsi obligées d'utiliser leurs encaisses particulières à des suppléments d'indemnités ou à diverses dispositions accessoires. On estimait que ces méthodes procureraient des avantages supplémentaires à un million d'assurés.

Dans les industries non assujetties l'état s'efforce de faciliter le fonctionnement des assurances librement organisées par les syndicats ou toute association sans but lucratif. Reprenant à son compte les méthodes couramment employées sur le continent, il s'engage à leur fournir des subventions égales à la 6^e partie du montant total des indemnités versées aux adhérents. On calculait que cette autre clause annexe étendrait indirectement à un million et demi d'ouvriers le bénéfice de la loi.

Enfin le Board qui est à tous égards le pouvoir suprême dans cette législation d'assurance avec le Ministre du Travail, pourra toujours élargir les dispositions de la loi en faveur d'autres ouvriers et d'autres industries ou procéder à toutes les transformations utiles. Toutefois les élargissements, qui nécessiteraient de la part du Parlement des crédits supérieurs à un million de livres, ne seront possibles qu'à l'expiration de la troisième année.

§ 3. LA GUERRE ET LES MESURES TRANSITOIRES.

La guerre de 1914, en supprimant le chômage, facilita l'application de la loi de 1911, tandis que les enrôlements dans l'armée abaissaient en 1916 le nombre des assurés à deux millions. Mais il fut bientôt évident que certaines industries, collaborant à la défense nationale, seraient très éprouvées après la cessation des hostilités. C'est pourquoi la loi de 1916 (*Unemployment Insurance Munition Workers Act*, (1) étendit

(1) B. I. T. La législation britannique.

le bénéfice de l'assurance-chômage aux ouvriers, employés à la fabrication des munitions et du matériel de guerre, à l'équipement des armées. Les nouveaux assurés appartenaient aux industries suivantes: Explosifs, produits chimiques, métallurgie, tanneries et selleries, caoutchouc, briqueteries, tuileries et carrières, scieries, au total environ un million et demi de personnes, parmi lesquelles près de 750.000 femmes, c'est-à-dire la moitié. Avec le contingent de 1911, la législation britannique s'appliquait maintenant à un ensemble de 4 millions d'individus.

Les nouveaux assurés étaient soumis aux conditions de la loi de 1911 et commençaient immédiatement leurs versements. La guerre ayant réduit au minimum le paiement des indemnités depuis 1914, l'argent s'était accumulé dans les caisses d'assurance. Grâce à l'appoint des nouvelles cotisations, on espérait constituer un fonds de réserve, si important que l'on pourrait faire face à toutes les éventualités d'après-guerre. L'admission des nouveaux éléments au bénéfice de la loi de 1911 n'était d'ailleurs que provisoire. Elle devait prendre fin dans un délai de trois années, à compter du retour à l'état de paix. Les circonstances allaient en décider autrement.

Avec la prolongation de la guerre, toutes les industries se trouvaient amenées à collaborer de près ou de loin à la défense nationale. L'armistice provoquerait donc une crise générale. Loin de songer à restreindre l'assurance-chômage, le gouvernement anglais devait l'étendre à toute la population industrielle. Telle était en particulier l'opinion de M. W. Beveridge. Tel fut aussi l'avis des comités réunis au ministère de la Reconstruction en février 1918, au ministère du Travail en octobre.

Mais alors il fallait prévoir des difficultés financières énormes. L'ensemble des indemnités à verser dans ces conditions serait d'autant plus formidable, que l'augmentation du coût de la vie ne permettrait pas de les maintenir au taux si faible de 7 shillings. Ces problèmes rendirent très ardue l'étude du projet de loi, de telle sorte que rien n'était encore décidé quand l'armistice arriva.

Avec le désarroi qui suivit la démobilisation, il fallut, en attendant le vote de la loi, recourir à une politique provisoire et transitoire, celle de l'*Out of work donation scheme*. Un texte du 25 novembre 1918 garantit à tous les sans travail, démobilisés ou non, pendant une période de 12 mois pour les premiers, de 6 mois pour les autres, des indemnités de chômage couvrant une période maximum de 13 semaines pour ceux-ci et de 26 semaines pour ceux-là d'après une échelle ainsi fixée :

Hommes....	29	shillings	par	semaine.
Femmes....	25	shillings	par	semaine.
Garçons.....	14	—	6 pence	—
Filles.....	12	—	6 pence	—

Les chefs de famille bénéficiaient en outre d'allocations supplémentaires de 6 shillings par semaine pour le premier enfant âgé de moins de 15 ans, et de 3 shillings pour chacun des autres.

Les conditions d'octroi étaient les mêmes que dans les lois d'assurance, mais les indemnités étaient alimentées par un fonds spécial. Malgré quelques ressemblances apparentes, ces mesures n'étaient que des mesures d'assistance.

L'ampleur croissante de la crise économique, l'agitation politique et sociale qu'elle provoquait, obligèrent le gouvernement à proroger à diverses reprises et pour la dernière fois, le 2 août 1920, cette politique d'assistance tout en accélérant l'étude d'une législation d'assurance plus stable et plus durable.

En février 1919 la « conférence nationale des patrons et des ouvriers » s'était prononcée en faveur d'un système général d'assurance-chômage. En novembre le projet de loi était enfin déposé, mais dès la première lecture il paraissait peu conforme au vœu des organisations patronales et ouvrières. Ajourné à la session suivante il reparait sous une forme nouvelle en février 1920.

Le gouvernement conservait les bases financières tripartites de 1911. Aux objections du *Labour party*, qui prétendait libérer les ouvriers de toute cotisation, il opposait divers ar-

guments. Les trois partis en présence : patrons, ouvriers, état, ne pouvaient avoir d'intérêt à combattre le chômage que s'ils en supportaient en commun les inconvénients financiers. Les ouvriers ne pouvaient décemment participer à l'administration financière par l'intermédiaire des Trade-Unions, que s'ils faisaient des versements. C'était aussi le seul moyen de proportionner le total des indemnités que recevraient les chômeurs à la somme de travail qu'ils avaient fournie et d'empêcher les abus. Enfin si l'on rejetait sur l'état, c'est-à-dire sur les contribuables, tout le poids de l'assurance, les ouvriers seraient encore indirectement atteints.

Le taux des cotisations fut plus discuté encore. Devait-il être uniforme dans toutes les industries ou proportionnel aux risques de chaque métier, à peu près nuls dans les transports, considérables dans le bâtiment ? Le gouvernement imposa la solidarité. D'ailleurs comment classer les industries dans une échelle variable de cotisations ? Les statistiques étaient incertaines. Ces distinctions compliqueraient démesurément l'application de la loi. Enfin les ouvriers non qualifiés prétendraient appartenir aux métiers les plus favorisés.

Toutefois comme certaines industries tiraient avantage de ce fait qu'elles avaient organisé chez elles le marché du travail, de manière à réduire le chômage au minimum, le projet de loi admettait un compromis. Il laissait à ces industries une certaine liberté d'organisation, tout en conservant ailleurs des taux uniformes de cotisations et d'indemnités.

Enfin les sociétés de secours mutuels devaient-elles être admises à côté des Trade-Unions ? L'application de la loi de 1911, dans ses clauses concernant la maladie, avait été confiée à des sociétés légalement reconnues, généralement à ces sociétés de secours mutuels, qui depuis longtemps distribuaient aux classes ouvrières des pensions de vieillesse, des indemnités en cas de maladie et de décès. Ces sociétés, prenant en quelque sorte un caractère officiel, avaient beaucoup augmenté en nombre et en puissance. Elles avaient administré sagement les caisses d'assurance-maladie. Elles prétendirent être aptes à gérer les caisses d'assurance-chômage.

Mais les Trade-Unions, qui étaient cependant intervenues dans l'assurance-maladie n'admirent pas la réciprocité. Elles rappelaient qu'elles avaient eu l'initiative et pendant longtemps le monopole de ces caisses de chômage. Elles prétendaient avoir seules une compétence suffisante pour établir un contrôle sérieux sur le chômage volontaire ou involontaire.

Impressionné, le ministère prit parti contre les sociétés de secours mutuels. Leur cause triompha cependant aux Communes. Alors le désarroi fut si grand que le projet de loi fut encore une fois remanié. Une nouvelle rédaction, qui admettait les sociétés de secours mutuels, avec quelques réserves de nature à rallier le Labour party, fut enfin admise.

Mais les milieux syndicalistes ne désarmaient pas. Au congrès des Trade-Unions de juillet 1920, ils réclamaient à leur profit un véritable monopole de l'assurance-chômage. « Considérant que le projet de loi du gouvernement reconnaît le droit des sociétés de secours mutuels de participer à l'administration des caisses d'assurance, le Congrès déclare qu'il s'opposera énergiquement à l'adoption dudit projet de loi et il recommande aux diverses associations de refuser toute participation à la mise en vigueur de cette loi, tant que l'on aura pas retranché la clause inacceptable ». Le 9 août, la Chambre des Lords adopta néanmoins le projet, qui devenait ainsi définitif sous le nom de loi de 1920 sur l'assurance contre le chômage (*Unemployment Insurance Act*) (1).

Mais avant d'aborder ce nouveau texte législatif, il importe de préciser les résultats de ceux qui l'avaient précédé. Une bureaucratie nombreuse, puisqu'elle comptait déjà 3.500 personnes en 1914, s'était constituée pour assurer le fonctionnement de l'institution. Le chiffre des placements effectués s'était élevé de 922.000 en 1912-13, à 1.290.000 en 1918-19. Aux mêmes dates les cotisations des employeurs et des employés étaient passées de 1.622.038 livres à 2.871.640 et les subventions de l'état de 378.000 livres à 994.402, tandis que les

(1) B. I. T. La législation britannique.

indemnités représentaient seulement 208.318 livres en 1912-13 et 152.721 en 1918-19. Les réserves atteignaient 22 millions de livres en 1920. Les remboursements aux employeurs, qui avaient combattu le chômage dans leurs entreprises, n'avaient pas dépassé 137.242 livres en 1918-19 et la même année les sommes remboursées aux ouvriers, âgés de plus de 60 ans, étaient représentées seulement par le chiffre infime de 11.253 livres.

Les Trade-Unions avaient bien tout d'abord protesté contre ces lois, qui dressaient une organisation étatiste en face et au-dessus des organisations syndicales, donnaient aux Labour Exchanges une autorité excessive, et n'attribuaient aux chômeurs que des indemnités parcimonieuses et dérisoires. Mais les syndicats admettaient que le principe de l'assurance obligatoire fût à conserver et à développer. Dès la première année d'application de la loi de 1911, des arrangements avaient été conclus avec 105 associations réunissant 540.000 adhérents. Au mois de juillet 1919 un million et demi d'ouvriers participaient à ces accords. Dans la même période, en dehors du domaine immédiat de la loi, des subventions étaient accordées progressivement à 480 unions, groupant environ 1.200.000 membres.

Les Trade-Unions n'abandonnaient pas leur œuvre personnelle d'assurance. Elles apportaient aux Acts de 1911 et 1916 un renfort d'autant plus efficace que le chiffre des syndiqués faisait pendant cette période des progrès énormes, passant de 4.200.000 en 1914 à plus de 8 millions en 1919, tandis que les fonds en caisse s'élevaient de 7 millions de livres à 16 millions (1).

§ 4. LA LOI DE 1920.

La loi de 1920 est une « mesure législative d'une importance très grande et qui marque une date décisive dans l'histoire de l'assurance contre le chômage ».

(1) MARLIN, *op. cit.*, p. 164 et suivantes.

*Champ d'action et répartition des charges.
Cotisations et indemnités.*

La loi s'applique à toutes les personnes âgées de plus de 16 ans, occupées en raison d'un contrat de louage ou d'apprentissage, à l'exception des catégories suivantes :

- 1° L'agriculture, l'horticulture, les exploitations forestières.
- 2° Les services domestiques.
- 3° Le personnel des armées de terre et de mer.
- 4° Les emplois permanents, au service soit des autorités nationales ou locales (y compris la police et les chemins de fer), soit d'une Cie d'utilité publique (gaz, eau, électricité...)
- 5° Les instituteurs.
- 6° Les agents payés à la commission ou qui ont part aux bénéfices.
- 7° Les travailleurs intellectuels, qui reçoivent une rémunération annuelle supérieure à 200 livres.
- 8° Les emplois exercés comme professions accessoires ou par des membres de la famille

L'ensemble de ces dispositions s'appliquait à 12 millions de personnes (parmi lesquelles près de 4 millions de femmes), c'est-à-dire aux deux tiers de la population laborieuse anglaise, en évaluant à 3 ou 4 millions le nombre des travailleurs agricoles, à 2 ou 3 millions celui des domestiques, des jeunes ouvriers au-dessous de 16 ans et des autres travailleurs exclus du domaine de la loi.

Les taux des cotisations sont portés aux chiffres suivants:

COTISATIONS	DES EMPLOYEURS	DES EMPLOYÉS	SUBVENTIONS DE L'ÉTAT
Hommes	4 pence	4 pence	2 pence
Femmes	3 — 1/2	3 —	1 — 2/3
Garçons au-dessous de 18 ans.	2 —	2 —	1 — 1/3
Filles — —	2 —	1 — 1/2	1 —

Les cotisations des employeurs deviennent ainsi légèrement supérieures à celles des employés malgré les promesses de 1911.

Peuvent être dispensés sur leur demande et mis en dehors

du système d'assurance, mais à condition de faire la preuve, les salariés qui retirent plus de 26 livres par an de rentes ou de pensions, ou qui dépendent d'autres personnes pour leur entretien, ou qui tirent principalement leur revenu d'emplois non assujettis à l'assurance. Mais dans tous ces cas, pour éviter les ententes frauduleuses entre patrons et ouvriers, les employeurs seront tenus de faire leurs versements comme si les travailleurs en question étaient soumis à l'assurance.

Les indemnités ont suivi comme les cotisations la hausse croissante du prix de la vie. Les tarifs de 1911 se trouvent doublés :

Hommes	15 shillings	Gargons au-dessous de 18 ans ...	7/6
Femmes	12 —	Filles — —	6/

Conditions d'octroi.

Les conditions relatives à la personne ou au travail sont les mêmes qu'en 1911. L'Act de 1920 se borne à préciser le chômage partiel et les conflits industriels. « Une personne sera reconnue comme n'étant que partiellement employée, si en dépit du fait, qu'elle travaille tous les jours, l'ouvrage assuré pour chacun de ses jours de travail n'est pas suffisant pour lui permettre de gagner la totalité de son salaire ordinaire ».

L'expression de conflit industriel, ou plus exactement de conflit ouvrier « s'applique à tout conflit qui oppose les employeurs aux employés ou les employés contre eux, quand le conflit porte sur l'emploi ou le non-emploi de personnes quelconques, sur la rémunération qui leur est due ou sur les conditions dans lesquelles elles exécutent leur travail, que ces employés soient du reste au service de l'employeur, avec qui ils sont entrés en conflit ou non ».

Les conditions financières sont généralement atténuées. Le stage d'assurance est précisé et raccourci. Le chômeur doit prouver seulement qu'il a versé 12 cotisations. De même le délai de carence est réduit à 3 jours, c'est-à-dire diminué de moitié. Par contre, à l'égard de la durée du chômage indemni-

sable, la loi de 1920 exige une proportion d'une semaine d'indemnité pour 6 semaines de versements, soit une journée de secours pour 6 jours de travail, ce qui pour le chiffre annuel de 15 semaines d'indemnités suppose 90 cotisations hebdomadaires préalables.

Elle conserve aux employés leurs possibilités de remboursement, mais les retire aux employeurs, ces dispositions n'ayant pas donné les résultats attendus. Elle ajoute des clauses spéciales en faveur des démobilisés. L'Amirauté, le conseil supérieur de l'armée et celui de l'aviation, devront prélever sur leurs crédits et verser au fonds de chômage, pour chacun des hommes libérés, l'équivalent de 90 cotisations hebdomadaires, de telle sorte que les démobilisés, dès leur retour dans leurs foyers, aient droit à leurs 15 semaines d'indemnités.

Organisation financière et administrative.

Pas de changement important, sauf que la limite de 3 millions dans les avances de la Trésorerie est supprimée, et que dans les révisions possibles des indemnités, en cas de crise financière, le taux ne sera pas abaissé au-dessous de 13 shillings pour les hommes, 12 shillings pour les femmes.

Les voies de recours se compliquent. Les réclamations des assurés au sujet des indemnités suivent toujours la même filière : fonctionnaires de l'assurance, conseils d'arbitres, tiers arbitres. Mais les décisions de principe, concernant l'obligation et les autres questions fondamentales, sont réservées au ministre du Travail, avec appel devant la Haute Cour. Des précautions sont prises pour garantir les employés contre les employeurs qui ne veulent pas ou ne peuvent pas payer les cotisations. Un véritable privilège, comme en matière de législation sur les accidents, est accordé aux ouvriers sur l'actif des sociétés en liquidation ou en faillite.

Annexes.

Ici les complications s'accroissent. Il faut distinguer 4 modes différents d'application de la loi : deux modes généraux, deux modes particuliers. Les deux premiers dérivent de l'Act de 1911. L'un est le système d'application générale

qui fonctionne par l'intermédiaire des bureaux de placement publics, l'autre est le système dit des « arrangements », qui fonctionne par l'intermédiaire des syndicats ouvriers et des sociétés de secours mutuels. Trade-Unions et sociétés doivent alors assurer, comme on sait, à leurs adhérents des suppléments d'indemnité, mais elles reçoivent pour leurs frais d'administration, un secours égal à 5 0/0 de la totalité des sommes qu'elles versent. Les deux comptabilités, officielle et privée, sont confondues.

Les deux modes particuliers dérivent de l'Act de 1920. On les appelle « systèmes supplémentaires » et « systèmes spéciaux ». Ce sont des brèches au régime étatiste, brèches destinées à mettre fin aux attaques dirigées contre les lois précédentes et à encourager les initiatives privées. Les « systèmes supplémentaires » sont souvent confondus avec les « arrangements », car tout arrangement suppose des suppléments. Ce sont toutefois des choses différentes. Les « systèmes supplémentaires » sont conclus avec des organisations, qui tout en conservant le bénéfice de l'assurance générale, sont désireuses, non seulement d'accorder comme dans les « arrangements » des suppléments d'indemnités aux ouvriers, mais aussi de compléter les bienfaits de la loi sur les points que celle-ci laisse de côté (délai de carence, chômage saisonnier, chômage partiel) ou bien enfin d'englober des employés qui ne sont pas visés par la loi. Ces services supplémentaires fonctionneront à part de l'assurance générale, au moyen de caisses particulières sans aucune subvention de l'état.

Les « systèmes spéciaux » sont institués à l'usage des industries, que le chômage atteint rarement et qui pensent avoir intérêt à ne pas être englobées dans les systèmes d'application générale. Les caisses, ouvertes obligatoirement à tous les employés de ces industries, fonctionneront sous le contrôle de comités paritaires, composés de patrons et d'ouvriers, avec des cotisations de taux variable, mais avec des indemnités dont le tarif sera toujours au moins égal à celui de la loi. Les subventions de l'état s'ajouteront naturellement aux cotisations patronales et ouvrières, mais elles ne dépasseront en aucun

cas les 3/10 de ce qu'elles auraient été dans les conditions ordinaires (1).

Ces diverses méthodes doivent en principe donner satisfaction à tous les travailleurs, car elles permettent des combinaisons variées. Les ouvriers non syndiqués, ou ceux qui appartiennent à des syndicats n'assurant pas à leurs membres le paiement d'indemnités de chômage, sont visés par le premier système d'application générale. Les syndicats, qui paient des indemnités à leurs membres, peuvent, de leur côté, continuer à le faire au moyen d'arrangements. D'autre part les syndicats ouvriers et les associations patronales, qui estiment pouvoir assurer leurs membres à des conditions plus favorables que celles de l'état, sont autorisés à employer les systèmes spéciaux. S'ils acceptent les conditions de l'état, tout en désirant garantir à leurs membres des avantages accessoires, ils ont à leur disposition les systèmes supplémentaires (2).

En somme la loi de 1920 est basée sur un double compromis. D'abord entre le projet de monopolisation de l'assurance-chômage par l'état et le désir des syndicats de continuer à gérer les caisses d'assurance. Ensuite entre le système général des cotisations uniformes, étendues à toute la population ouvrière, de manière à compenser les risques, et les systèmes spéciaux permettant à certains métiers de proportionner aux risques de chômage le taux des versements (3).

§ 5. LES AMENDEMENTS A LA LOI DE 1920.

Le gouvernement anglais n'était pas sans inquiétude sur le sort de la loi de 1920, car l'opinion populaire n'était pas satisfaite. Or le succès de cette législation était lié à l'approba-

(1) COHEN : *Insurance by industry examined*, ch. II.

(2) B. I. T. *La législation britannique sur l'assurance-chômage*, p. 3.

(3) B. I. T. même brochure, p. 20.

tion des employés, à la collaboration des associations ouvrières et patronales.

Tout d'abord, avec la crise de 1920, les ouvriers furent trop heureux de bénéficier des indemnités de chômage. Les Trade-Unions s'empressèrent de prendre leurs dispositions pour collaborer à l'application de la loi. Mais bientôt en raison de l'intensité de la crise, les congrès professionnels ne dénoncèrent pas seulement avec violence les méfaits du chômage ; ils mirent en cause l'organisation d'assurance et exigèrent sa transformation. Ils incriminaient les offices de placement qu'ils accusaient de négligence ou d'incapacité. A l'Act de 1920 ils reprochaient de n'accorder que des indemnités trop faibles et de trop courte durée. Dès la fin de l'année ils réclamaient un minimum de 2 livres pour les chefs de famille et de 25 shillings pour les célibataires. Ils prétendaient rejeter toutes les charges financières de la loi sur les employeurs et l'état.

A peine entré en vigueur, le 8 novembre, l'Act de 1920 fut modifié par divers amendements plus ou moins provisoires. Les plus importants de ces textes sont ceux de décembre 1920, du 3 mars et du 8 novembre 1921, du 12 avril et du 20 juillet 1922, du 29 mars 1923 (1). Ces amendements ont révisé les clauses financières, afin de venir en aide d'une manière plus efficace à un nombre toujours plus grand de chômeurs. C'est seulement en 1923 que les premières restrictions apparaissent et que l'on prévoit le retour au régime normal.

Il a bien fallu, en raison des charges croissances de l'assurance et de la hausse de tous les prix, augmenter le taux des cotisations, mais cette augmentation a été aussi lente que possible. Autre remarque, la part des employeurs est devenue dans toutes les catégories légèrement supérieure à celle des employés.

(1) Ministry of Labour : Report on National Unemployment Insurance to July 1923, p. 163. Résumé in « the Journal of comparative legislation and international law », nov. 1923.

Taux des cotisations en pence. — Loi du 3 mars 1921

	PATRONS	SALARIÉS	ÉTAT
Hommes.....	6	5	2 3/4
Femmes.....	5	4	2 1/4
Garçons.....	3	2 1/2	1 3/8
Filles.....	2 1/2	2	1 1/8

Loi du 11 avril 1922

Hommes.....	10	9	6 3/4
Femmes.....	8	7	5 1/4
Garçons.....	5	4 1/2	3 7/8
Filles.....	4 1/2	4	3 5/8

En même temps la part de l'Etat, diminuée en 1921, devenait au contraire en 1922 un peu supérieure au tiers du total des deux autres. A cet égard l'Act du 29 mars 1923 marque une réaction. Les conditions sociales étant devenues plus favorables, les cotisations seront abaissées aux maxima respectifs de 6, 5, 3, et 2 1/2, c'est-à-dire avec retour à l'égalité entre les employeurs et les employés, tandis que les subventions de l'état seront ramenées à la proportion de 1920, c'est-à-dire au quart de l'ensemble.

Le taux des indemnités a été porté le 3 mars 1921 à 20 shillings pour les hommes et à 16 pour les femmes. Mais dès le mois de juillet, faute d'argent, il a fallu revenir aux chiffres de 1920. La crise de chômage était si intense que l'essentiel était moins d'attribuer des indemnités élevées que de secourir le plus grand nombre possible de chômeurs. Toutefois les protestations furent telles contre l'insuffisance de ces sommes, qu'il fallut bientôt faire un effort en faveur des ouvriers mariés. *L'Unemployed Workens Dependants (Temporary Provision) Act*, de novembre 1921, prévoyait le paiement d'allocations supplémentaires aux sans travail qui avaient des personnes à leur charge. Le montant du secours était fixé à 5 shillings pour la femme ou pour le mari malade et à un shilling pour chaque enfant âgé au moins de 14 ans (ou âgé de moins de 16 ans, si l'enfant suivait régulièrement les cours d'une école). L'argent nécessaire était demandé à une cotisation supplémentaire :

	PATRONS	EMPLOYÉS	ÉTAT
Hommes.....	2 pence	2 pence	3 pence
Femmes.....	1 penny	1 penny	2 —
Jeunes gens.	1 —	1 —	2 —

Pendant quelque temps le fonds ainsi constitué (*Unemployment Workers Dependant Fund*) forma dans le système d'assurance un élément distinct du fonds général de chômage.

Enfin la théorie du stage d'assurance a été complètement bouleversée. Etant donné qu'il avait fallu brusquement étendre la loi à des millions de travailleurs, qui n'avaient pas eu le temps de cotiser et qui cependant ne pouvaient se passer de secours, il a été nécessaire d'abandonner les règles ordinaires des lois d'assurance, en particulier la relation fondamentale entre cotisations et indemnités, de telle sorte que de très nombreux ouvriers ont touché des secours après avoir faiblement cotisé ou même sans avoir rien payé. Ces méthodes, excellentes au point de vue de la bienfaisance, ont quelque peu changé le caractère de la législation britannique. Au moins pendant quelques années, celle-ci a glissé vers les procédés de l'assistance.

Des amendements en décembre 1920 accordèrent 8 semaines d'indemnités aux personnes, qui avaient versé seulement 4 cotisations au cours de l'année, puis ces 8 semaines furent accordées à celles, qui sans avoir jamais versé de cotisations, avaient simplement, à un moment quelconque, occupé depuis le 31 décembre 1919 pendant au moins 10 semaines ou depuis le 4 juillet 1920 pendant au moins 4 semaines un emploi qui aurait fait d'elles des assurés aux termes de la loi, si l'assurance contre le chômage avait été en vigueur plus tôt. On prit alors l'habitude de distinguer les indemnités *covenanted*, c'est-à-dire couvertes par des cotisations conformément aux règles ordinaires de la loi et les indemnités *uncovenanted*, qui ne l'étaient pas.

La crise de chômage augmentait toujours d'intensité. La plupart des chômeurs, ayant reçu ces 8 semaines de secours se trouvèrent bientôt fort dépourvus. Alors la loi du 3 mars 1921 partagea la période, allant de cette date au mois de juillet 1922 en deux parties à peu près égales, qui devinrent des « périodes spéciales ». Elle accorda aux sans travail, pendant chacune de ces périodes de 8 mois environ, un maximum de 16 semaines d'indemnités. La seule condition imposée était

celle-ci : les chômeurs bénéficiaires devaient avoir été occupés dans une industrie couverte par l'assurance pendant au moins 20 semaines depuis le 31 décembre 1919.

Ensuite l'Act du 12 avril 1922 permit à ceux qui avaient épuisé tous leurs droits, sans retrouver une occupation, de franchir une nouvelle étape. Il leur assurait au cours de deux nouvelles périodes, se terminant respectivement au 1^{er} novembre 1922 et au 1^{er} juillet 1923, un maximum total de 37 semaines d'indemnités, les périodes d'indemnisation alternant avec les périodes sans secours, afin d'encourager et même d'obliger les sans travail à chercher un emploi.

Mais ces conditions semblèrent trop dures. Pour diminuer les charges des œuvres de bienfaisance, l'Act du 20 juillet réduisit à une semaine la durée des intervalles sans indemnité.

Enfin, en vertu de l'Act du 29 mars 1923, la quatrième période, qui devait se terminer le 1^{er} juillet, a été prolongée jusqu'au 17 octobre. Les assurés auront encore droit à 44 semaines d'indemnités, réparties en deux groupes de 22 semaines avec un intervalle de 15 jours. Puis l'année d'indemnisation sera comptée d'une mi-octobre à l'autre. La première année, c'est-à-dire d'octobre 1923 à octobre 1924, les chômeurs pourront être secourus pendant 26 semaines, même s'ils n'ont pas à leur actif le nombre de cotisations prévu par la loi, à savoir 6 semaines de versements pour une semaine d'indemnité. Mais en octobre 1924 l'assurance reviendra au régime normal de l'Act de 1920, à supposer que ce régime soit maintenu intégralement.

On parle en effet de supprimer la règle des 6 semaines de cotisations, qui nécessite pour chaque bénéficiaire un compte-courant indéfini de ses versements et de ses indemnités. On supprimerait aussi, pour des raisons analogues et comme n'ayant pas donné de résultats appréciables, les remboursements aux assurés, âgés de 60 ans. Cela tendrait à prouver que les combinaisons les plus judicieuses en théorie ne sont pas toujours les plus pratiques.

Les ouvriers sont aussi devenus plus exigeants sur les conditions relatives au travail. La manière d'envisager le chô-

mage intermittent a soulevé des critiques. Avec la méthode des alternances de 2 jours, ceux qui ont des alternatives de 3 jours de travail et 3 jours de chômage ne sont pas admis, tandis qu'ils recevraient des indemnités avec un chômage plus étendu. Ainsi la loi favorise la paresse et pénalise la bonne volonté. Cette méthode est familièrement appelée le système OXO, car dans les graphiques de paiement, les journées de chômage sont représentées par des X et les journées de travail par des O. La loi du 29 mars 1923 a fait sur ce point quelques concessions.

De même les habitudes relatives aux conflits industriels ont paru trop rigoureuses. A la suite de réclamations réitérées, des commissions paritaires ont été nommées en 1922 et 1923 pour étudier cette question (1).

L'organisation administrative a été complétée sur les bases suivantes. Le territoire a été partagé en 7 grandes circonscriptions: Sud-est, Londres — Sud-ouest, Bristol — Centre, Birmingham — Nord-est, Leeds — Nord-ouest, Manchester — Ecosse, Edimbourg — Galles, Cardiff, avec 385 bureaux de placement principaux et 780 succursales en juillet 1923 (2). Toute cette bureaucratie exigeait de nombreux employés. Le chiffre du personnel permanent s'est accru lentement mais d'une manière continue. Celui du personnel temporaire, formidablement accru en 1921 et 1922, a été ramené ensuite à des proportions plus modestes.

	PERSONNEL PERMANENT	PERSONNEL TEMPORAIRE	TOTAL
Novembre 1920 :	3.739	4.600	8.339
Juillet 1921 :	4.024	16.264	20 288
Juillet 1923 :	4.180	4.952	9.132

Ces bureaux ont été doublés de Conseils d'arbitres, avec dans certaines localités les tribunaux d'arbitrage qui forment

(1) B. I. T. Remèdes au Chômage. — *Revue internationale du travail*, juin 1923 p. 948 et décembre p. 904.

(2) Cf. dans la brochure du *Ministry of labour* la liste de ces bureaux et succursales, p. 67 et 166.

le degré supérieur de juridiction (1). Cette machine administrative puissante a provoqué des dépenses assez lourdes :

1921-22 :	3.600.000	livres environ
1922-23 :	5.000.000	— —

D'autres rouages ont cependant paru indispensables, par exemple des centres d'éducation pour l'instruction professionnelle des jeunes gens.

Février 1923 :	16	centres	4.795	filles et garçons
Juin —	66	—	6.304	—

Dans un grand nombre de localités des « committees for juvenile employment » ont été créés pour diriger et contrôler ce travail (2).

Au cours des années qui ont suivi l'Act de 1920, toute cette organisation législative s'est appliquée à une population ouvrière, dont le nombre a été un peu inférieur aux prévisions :

Nombre des assurés.

	HOMMES	FEMMES	TOTAL
Octobre 1921 :	8.482.000	3.247.000	11.429.000
Octobre 1922 :	8.393.000	3.407.000	11.500.000

Par contre celui des chômeurs a dépassé tout ce que l'on pouvait supposer. Le mécanisme d'assurance a donc été soumis à une épreuve très dure. Les offices de placement ont été absolument débordés. En 1921 ils recevaient plus de 9.300.000 demandes d'emploi contre un million d'offres et ne pouvaient réaliser que 842.000 placements.

Aux chômeurs, qu'il était impossible de placer, il a fallu distribuer des secours. Ces indemnités ont approché 53 millions de livres en 1921-22, 42 millions en 1922-23. En juin 1923, le total général atteignait 128.304.000. Ces secours étaient accordés conformément aux termes de l'Act. de 1920

(1) C. F. Ministry of labour la liste de ces conseils et de ces tribunaux, les localités où ils fonctionnent, les noms des présidents, p. 170 et 190.

(2) Cf. Ministry of labour, la liste de ces comités, localités, présidents, membres... p. 182.

(covenanted) ou des amendements (uncovenanted). La proportion des uns des autres a été très variable. Au 9 octobre 1922 les demandes acceptées dans le premier cas étaient au nombre de 264.000 et les autres de 736.000. Au 20 novembre la proportion se trouvait renversée, 912.000 contre 152.000. Dans l'ensemble il est essentiel de constater que les administrations d'assurance ont fait effort pour ne pas exagérer les concessions consenties par les amendements et ne pas verser dans les méthodes d'assistance pure et simple.

De même les fonctionnaires de l'assurance n'ont pas accueilli indifféremment toutes les demandes. Celles qui ne paraissaient pas conformes à l'esprit de la loi ni aux conditions d'octroi ont été renvoyées devant les conseils d'arbitres. Ceux-ci n'ont pas manqué d'occupation. Par exemple, au cours des périodes spéciales, on relève les chiffres suivants : 225.000 demandes ont été refusées sur 3.700.000 présentées pendant la première, 238.000 sur 3.100.000 pendant la seconde, 405.000 sur 2.675.000 pendant la 3^e, et 240.000 sur 1.632.000 pendant la 4^e. La proportion des sentences négatives augmentait ainsi à mesure que la crise devenait moins intense. Ces sentences ont provoqué parfois des recours devant les Tiers arbitres. Mais les tribunaux d'arbitrage ont le plus souvent donné raison aux Conseils d'arbitres.

	RECOURS ADMIS	RECOURS REFUSÉS
1920-21 :	15.589	24.705
1921-22 :	29.469	46.041
1922-23 :	26.228	43.975

Tandis que la crise de chômage obligeait les Labour Exchanges à payer des indemnités qui en temps normal n'auraient pas été accordées, les ressources ordinaires se trouvaient au contraire très amoindries par suite de l'abstention des chômeurs. En juin 1923 le total des cotisations et subventions atteignait seulement 98.512.743 livres. Le fonds de chômage a dû emprunter des sommes importantes au Trésor.

gnait seulement 98.512.743 livres. Le fonds de chômage a dû emprunter des sommes importantes au Trésor.

Le bilan général de l'assurance obligatoire au point de vue financier pendant les deux exercices 1921-22 et 1922-23, qui correspondent aux périodes les plus difficiles et présentent par suite le plus d'intérêt, se chiffre ainsi :

BILAN DE L'ASSURANCE (en livres)	1921-22	1922-23
Contributions des employeurs et employés	30.346.015	33.564.074
Subventions de l'Etat.....	41.057.901	42.465.682
Intérêts	553.411	
Autres recettes.....	1 066.658	983.510
	43.024.085	47.013.266
Indemnités	52.848.214	41.878.667
Autres dépenses.....	5.607.497	6.090.937
	58.452.711	47.969.604
Passif.....	46.342.536	
Avances du Trésor.....	15.600.000	

On prévoyait qu'en 1924 les dettes du fonds de chômage atteindraient 20 millions de livres. En somme, cette situation déficitaire est assez naturelle. Il faut s'étonner plutôt de ne pas constater un déficit plus grand. Si l'on songe qu'il a fallu traverser l'une des phases les plus terribles de l'histoire, on reconnaîtra qu'avec une durée d'application un peu plus longue et des réserves seulement doublées l'Act de 1920 aurait pu se suffire à lui-même. La législation d'assurance obligatoire a donc fait ses preuves, et il n'est pas douteux que dans l'avenir, avec des temps moins troublés, elle ne puisse fonctionner régulièrement (1).

Mais cette législation n'a été qu'une partie d'un vaste ensemble, destiné à lutter contre le chômage. Par exemple l'*Unemployment (Relief Works) Act* du 3 décembre 1920 instituait une politique de travaux de secours. L'*Unemployment grant committee*, sous la présidence de lord St-Davies, dressa tout un programme d'entreprises dans les localités où le mal était particulièrement intense. A cette politique se

(1) Tous ces renseignements et tous ces chiffres sont empruntés à la publication du *Ministry of labour: Report on National Unemployment Insurance, to July 1923.*

rattacha le fameux projet de construction des 500.000 maisons ouvrières, destinées à occuper les corporations du bâtiment et à donner au peuple des habitations saines, plan qui favorisa la formation des guildes. A la fin de l'année 1922 50 millions de livres avaient déjà été dépensés pour ces divers objets.

De même le *Trade Facilities Act* du 10 novembre 1921 autorisait le gouvernement à favoriser jusqu'à concurrence de 25 millions de livres la production nationale et les exportations. La politique de *Settlement Overseas*, après entente avec les Dominions, facilitait l'émigration des chômeurs au-delà des mers, tandis que des précautions étaient prises au contraire contre l'immigration et que l'*Aliens Order* interdisait de faire venir en Angleterre sans autorisation spéciale des ouvriers étrangers. En mai 1922 les services de l'émigration, ainsi que diverses œuvres en faveur des chômeurs, rééducation professionnelle... avaient déjà coûté 32 millions de livres.

Enfin concurremment avec toutes ces méthodes, qui souvent n'étaient qu'une assistance déguisée, la *Poor law* — à par l'intermédiaire des *Boards of Guardians* imposé aux administrations locales et aux finances des bourgs de gros sacrifices en faveur des chômeurs, que les secours de l'Etat n'atteignaient pas. Ces bureaux de bienfaisance s'occupent de tous les indigents, mais en juin 1922, sur 1.560.000 bénéficiaires de secours à domicile, 1.150.000 étaient chômeurs ou apparentés à des chômeurs. A cette date la *Poor law* avait déjà distribué des sommes formidables, environ 144 millions de livres, c'est-à-dire beaucoup plus que l'Act de 1920, et il faut avouer que de tels chiffres, après l'énumération qui précède, atténuent singulièrement la portée de la législation d'assurance.

Des initiatives privées, des méthodes intelligentes d'assistance patronale ont également rendu des services appréciables (1). Quant aux Trade-Unions, elles n'ont pas eu dans

(1) Ex. : Caisses instituées par certains patrons. Comité de secours aux chômeurs, institué par l'Association des Chambres de Commerce britanniques.

l'application de la loi l'influence que l'on pouvait attendre. En juillet 1923, le nombre des groupements, qui avaient conclu avec l'Etat des « arrangements » était de 240 environ (1), englobant la plupart des grandes unions. Mais beaucoup de ces arrangements n'avaient été que temporaires. La répartition des indemnités versées donne une idée plus exacte du rôle qui a été joué respectivement par l'administration étatiste et les Labour Exchanges d'un côté, les organisations ouvrières de l'autre. Or en juin 1923 celles-ci n'avaient distribué que 14.644.000 livres sur un total de 128.304.000 livres. La prépondérance des rouages administratifs a donc été écrasante. C'est que les Trade-Unions ont été les premières victimes de la crise. Le nombre de leurs adhérents s'est affaissé à moins de 6 millions et demi à la fin de l'année 1921, et leurs fonds de réserve à 11 millions de livres, ce qui suppose d'ailleurs qu'elles ont pour leur propre compte lutté avec énergie contre le chômage et les misères de toutes sortes qu'il avait provoquées.

Les « arrangements » ont donc été peu importants. Quant aux « plans supplémentaires et spéciaux », ils n'ont, pour ainsi dire, pas existé (2).

§ 6. L'ASSURANCE PAR INDUSTRIE.

Le principe de l'assurance obligatoire contre le chômage, combiné avec l'organisation systématique du marché de la main-d'œuvre, n'est plus aujourd'hui discuté par personne en Angleterre. Mais l'Act de 1920 est toujours très attaqué.

On ne s'est pas borné à dire que la loi devait être remaniée dans ses détails administratifs ou financiers, on est allé jusqu'à prétendre qu'une refonte complète était nécessaire. L'as-

(1) Cf. La liste complète dans la publication du *Ministry of Labour*, p. 192.

(2) Marlin, op. cit., p. 191 et suiv. — *Documents du travail* N° 68 décembre 1922.

assurance anglaise est, dit-on, une machine trop bureaucratique et trop coûteuse, qui n'est pas apte à contrôler sérieusement le chômage et qui enlève aux ouvriers toute indépendance, en les subordonnant étroitement à des administrations étatiques. L'uniformité des cotisations détermine des injustices révoltantes. Les ouvriers et employés, qui ne chôment pas, sont obligés de payer pour ceux dont le travail est fréquemment arrêté. Quant aux employeurs, ils ne sont pas intéressés à prévenir et à combattre le chômage, puisque les cotisations ne sont pas proportionnelles aux risques. Une solution mettrait fin à tous ces inconvénients, surtout aux derniers, l'assurance par industrie. Avec cette méthode, que l'on a qualifiée de *self government*, expression chère au droit public anglais, chaque groupe industriel a une organisation personnelle, peu coûteuse et qui sauvegarde son indépendance. Les cotisations varient d'un groupe à l'autre, proportionnelles aux périodes de chômage subies dans les exercices précédents.

A vrai dire ce principe n'a jamais été étranger à la législation anglaise. Déjà, avec la loi de 1911, des assurances syndicales ou patronales pouvaient se superposer à l'assurance nationale. A plus forte raison les *supplementary schemes et special schemes* de la loi de 1920 donnent-ils toute liberté aux industries de se mettre à part. Il est vrai qu'en 1923 il n'existait aucun plan supplémentaire. Un seul plan spécial avait été approuvé en 1921 et, presque immédiatement après, le gouvernement avait lui-même suspendu les homologations en raison de l'intensité de la crise de chômage, pour éviter l'affaiblissement des fonds de secours, les systèmes spéciaux permettant aux ouvriers qui chôment peu de réduire leurs contributions. Mais le retour aux conditions normales ramènera la liberté. Par conséquent, au premier abord, on comprend mal que cette question puisse soulever tant de bruit.

C'est qu'en réalité il existe deux manières essentielles et très différentes de comprendre la spécialisation par industrie. La première est simplement séparatiste. Dans les organisations particulières qu'elle donne aux industries, elle conserve l'esprit de l'Act de 1920 et ses méthodes de répartition

des charges. La seconde au contraire est révolutionnaire, et bouleverse tous les principes en usage dans la législation anglaise. Elle considère le chômage comme un risque de caractère exclusivement industriel. Dans sa forme la plus brutale, elle rejette toutes les charges sur les employeurs. Quant aux employés, ils s'arrogent tous les avantages, même celui de gérer et de distribuer l'argent des patrons. Mais cette doctrine ne va pas sans quelques atténuations, quand les circonstances l'exigent. Pour justifier leur participation à la gestion, les employés peuvent consentir une cotisation minime. Dans les professions à risque très élevé, c'est également le devoir de l'Etat de secourir les employeurs. Le mélange continuél sous une même expression de ces deux théories, pourtant si différentes, rend la question complexe et souvent confuse.

L'opinion anglaise elle-même ne semble pas toujours voir bien clair dans ce débat, malgré les dispositions que le gouvernement a prises pour y jeter un peu de lumière. Dès le mois de décembre 1920, le plan Allan Smith prévoyait des charges proportionnelles pour les divers employeurs. (1). En février 1922, la Commission financière réunie sous la présidence de sir Eric Geddes pour rechercher les économies à réaliser dans le budget, ayant indiqué l'assurance par industrie comme un moyen d'alléger les charges de l'Etat, le ministère du travail ordonna une enquête auprès des grandes organisations ouvrières et patronales.

Le 28 novembre 1922, pour avancer le débat, le même ministère envoyait un memorandum aux groupements ouvriers et patronaux. Ce document ne se bornait pas à provoquer sur la question l'avis des intéressés, il proposait des solutions, au nombre de 3, et qui visaient un même but: lier les charges financières de l'assurance à la régularisation de l'offre de travail, de manière que les industries fussent obligées de réduire leur chômage et de consacrer au bien-être de leurs ouvriers l'argent ainsi épargné.

(1) *Informations quotidiennes*. Janvier et février 1921.

Deux de ces propositions s'écartaient peu des méthodes en usage. Elles essayaient de combiner plus ou moins l'assurance générale et l'assurance par industrie en prenant comme base essentielle tantôt l'une, tantôt l'autre. La troisième mettait hardiment le chômage, comme les accidents du travail, à la charge exclusive de l'industrie, avec possibilité pour les employeurs de contracter une assurance garantissant aux salariés des indemnités légalement fixées (1). Ces enquêtes n'ont pas donné de résultats concluants.

Les techniciens ont prétendu éclairer l'opinion, mais ils l'ont en réalité aiguillée dans des directions divergentes. L'un des spécialistes anglais les plus connus de l'assurance, M. Joseph Cohen, s'est vivement élevé contre tous les genres de spécialisation. Dans un ouvrage récemment paru (2), il reprend la plupart des arguments que l'on a coutume d'opposer à l'Act de 1920 et s'efforce de les réfuter. Il condamne avec force l'expression d'aumône que l'on applique souvent aux indemnités de chômage et qui tend à faire tomber l'assurance dans le même discrédit que la Poor Law. De même il est faux de prétendre que la loi de 1920 ait fait banqueroute. Si elle s'est endettée, le montant de ses dettes ne dépasse pas celui des réserves, qu'une application partielle et de quelques années seulement lui avait données à l'issue de la guerre. Les frais d'administration ne sont pas plus élevés, l'organisation n'est pas plus bureaucratique que dans les compagnies privées, qui, par exemple, s'occupent de l'assurance contre les accidents du travail. Les Labour Exchanges ont accompli en conscience leur travail de placement des chômeurs et de contrôle du chômage. Enfin les ouvriers ne peuvent pas être considérés comme asservis, puisqu'ils font partie des conseils d'arbitres et participent librement à la gestion financière. Il faut convenir que tous ces raisonnements sont parfaitement judicieux.

(1) *Revue internationale du travail*, février-mars 1923.

(2) COHEN : *Insurance by industry examined*. Londres 1923 et *Revue internationale du travail*, septembre 1923.

M. Cohen discute de la même manière les arguments invoqués en faveur de la spécialisation. Il montre que l'expression: *Insurance by industry* est des plus équivoques, puisqu'elle est comprise dans des sens très différents, et que le mot *industry* lui-même est difficile à préciser, car certaines industries emploient une infinité de corps de métier, à tel point que des électriciens peuvent être nécessaires jusque dans une fabrique de confitures. Il est donc impossible de doser les cotisations et d'attribuer à ce dosage un effet préventif. Enfin les frais d'administration pour tant de systèmes distincts risquent fort d'être encore plus élevés que dans une organisation commune. Avec ces arguments, comme d'ailleurs avec tous ceux qui sont pour ou contre la spécialisation, il est évident que l'on sort du domaine des faits pour entrer dans celui des conjectures et que l'on arrive ainsi sur un terrain moins solide.

M. Cohen se prononce énergiquement pour le maintien au moins temporaire de l'Act de 1920. Sa conclusion, telle qu'elle est exprimée, peut rallier les suffrages même de ceux qui ne partagent pas ses idées. L'Act de 1920, dit-il, élaboré à la veille d'une crise exceptionnelle, n'a pas été appliqué assez longtemps ni dans des conditions assez normales pour qu'une appréciation impartiale soit possible. Ce n'est pas avant une « décade » qu'une révision pourra être tentée en toute connaissance de cause.

Un autre spécialiste des questions d'assurances, M. W. H. Beveridge, après avoir défendu la législation de 1920, s'est converti aux modes extrêmes de spécialisation. Dans une étude que publiait en février 1923 le *Manchester Guardian Commercial*, il se ralliait à la doctrine du risque industriel.

M. Beveridge rappelle et conteste d'abord, comme aurait pu le faire M. Cohen, les arguments favorables à la spécialisation, en particulier la solidarité abusive que l'assurance uniforme impose aux employeurs et qui oblige les uns à payer pour les autres: conclusion « à la fois injuste et inexpédiente » Mais il affirme aussitôt que les industries ne sont jamais indépendantes les unes des autres. Il prend comme exemple les dockers et le bâtiment. « Le travail des dockers est un travail

éminemment irrégulier. Et pourtant, aucune des industries stables de ce pays ne pourrait prospérer si les docks n'existaient pas. Le chômage des dockers doit figurer dans le total des frais afférant à l'importation de leurs matières premières ou à l'exportation de leurs produits ». Il doit être incorporé dans les frais généraux. De même une industrie ne peut se passer d'usines ou de bâtiments.

Par contre, même dans les systèmes spéciaux, un autre abus subsiste, plus choquant encore, car il oblige certains employeurs d'une même industrie à payer pour ceux qui ne savent pas ou ne veulent pas régulariser le travail, ce qui fait dire à M. Beveridge: « Il est bien moins raisonnable de demander à un employeur, dont la production est régulière, de payer pour les irrégularités de tel ou tel de ses concurrents que de demander à l'ensemble d'une industrie de contribuer à couvrir les frais de chômage d'une autre industrie, de l'existence de laquelle dépend sa propre activité ».

Un deuxième argument est celui de l'aiguillon financier. « Chaque industrie supportant la responsabilité de son propre chômage, les employeurs et les travailleurs d'une industrie donnée auraient un avantage financier évident à stabiliser le travail et à réduire les primes qu'ils auraient à payer ». Mais M. Beveridge prétend qu'avec le système anglais actuel les primes sont trop faibles pour qu'il puisse y avoir des variations suffisantes. Il évalue à un demi ou à un pour cent des salaires ce qu'un employeur pourrait ainsi gagner. Cela ne vaudrait pas bouleverser toute l'organisation industrielle. Il invoque aussi la leçon des accidents du travail. On prétendait que le développement des méthodes de protection, l'isolement des machines diminueraient la fréquence des accidents. Or il paraît qu'il n'en est rien. Une fois assuré, l'employeur se désintéresse des risques à courir. Il consent même à payer aux C^{tes} d'assurance des taux exagérés. Celles-ci, sur 100 livres de primes, retiennent jusqu'à 52 livres pour la couverture de leurs frais et leurs profits. Les employeurs, trop occupés à leurs affaires, n'ont jamais eu le temps de créer des assurances mutuelles. Enfin l'activité des industries, en vue

de l'atténuation du chômage, dépend moins des industriels eux-mêmes que de leurs clients, les négociants et grossistes.

A ces objections, M. Beveridge ajoute d'autres arguments. D'abord il n'est pas toujours aisé de séparer les industries les unes des autres. « Contrairement à l'impression populaire, cette démarcation est un problème extraordinairement difficile à résoudre. Entre une industrie donnée et quantité d'industries voisines, la dégradation est insensible. Il est fréquent de voir deux ou plusieurs procédés, appartenant normalement à des industries différentes, réunis dans un seul et même établissement ». D'autre part une masse flottante de travailleurs est sans cesse en mouvement d'une industrie à une autre et c'est précisément dans cette masse que se recrutent les éléments de chômage les plus nombreux.

Enfin une spécialisation absolue des industries entraînerait une extrême complication dans l'administration et le placement. M. Beveridge insiste avec raison sur le rôle des Labour Exchanges et les caractérise en une formule saisissante. L'office de placement est à l'assurance-chômage ce qu'est le médecin à l'assurance-maladie.

Mais tout cet exposé, qui semble favorable au maintien de l'assurance nationale anglaise, conduit à des conclusions vraiment inattendues. M. Beveridge démolit finalement tout le système anglais au profit d'une méthode qui aboutit à la spécialisation par des voies indirectes en rejetant les charges sur les employeurs.

D'après cette méthode, tout chômeur irait à l'Office de placement faire une déclaration et remplir un formulaire indiquant sa dernière place, ainsi que le temps pendant lequel il a été employé. L'office enverrait aussitôt une copie de cette déclaration à l'employeur et, sauf recours de ce dernier, paierait des indemnités de chômage proportionnelles aux périodes de travail. Cet argent serait recouvré directement sur le patron ou sur les divers patrons successifs d'après, pour ce dernier cas, un barème établi à l'avance. L'office récupérerait les sommes avec un supplément destiné à couvrir les frais d'administration. Mais ces frais seraient réduits au

minimum, car il n'y aurait plus ni livrets ni timbres de chômage. Tout travailleur occupé en permanence par un ou plusieurs patrons « serait un homme, dont on n'entendrait jamais parler ».

Du même coup toute cotisation ouvrière et toute retenue sur les salaires deviendrait impossible. A la rigueur la contribution de l'Etat pourrait être conservée. En ce cas, les employeurs n'auraient pas à rembourser la totalité des indemnités versées aux chômeurs.

Dans la pensée de M. Beveridge les avantages d'un tel système sont nombreux. D'abord il pèse sur les différentes industries et les différents employeurs d'une même industrie en proportion, non plus comme aujourd'hui, des périodes de travail effectif, mais des périodes de chômage. Il encourage les patrons à régulariser la main d'œuvre, à ne pas renvoyer leurs ouvriers ou, en cas de licenciement inévitable, à désigner d'abord ceux qu'ils ont employés le moins longtemps et à réengager de préférence, au moment de la reprise du travail ceux qui ont déjà travaillé chez eux. Le système tend ainsi à la stabilisation de l'emploi. Quant à la question des frontières industrielles, elle tombe d'elle-même (1).

Toutes ces formules sont séduisantes. Reste à savoir si les employeurs ne trouveraient pas alors plus pratique de s'assurer eux-mêmes contre le risque de chômage, comme pour les accidents du travail, de telle sorte que la plupart des avantages préconisés par M. Beveridge disparaîtraient devant ses propres arguments.

Bien d'autres systèmes ont encore été proposés, mais la question n'est pas encore au point. L'opinion publique est très divisée dans tous les milieux, économiques, politiques ou intellectuels et le désaccord est d'autant plus grand que telle personne qui admet la première forme de spécialisation n'admet pas la seconde.

(1) Documents du travail, N° 70 février 1923. — *Revue internationale du travail*. Juin 1923, p. 956.

Il semble que tout d'abord les masses ouvrières n'aient pas vu toute l'étendue de ce problème. Même aujourd'hui, bien que la doctrine du risque industriel ait été formulée avec netteté et qu'elle ait de quoi allécher les travailleurs, tous les groupements ne sont pas ralliés à la spécialisation. Cette méthode paraît dangereuse dans certaines industries, exposées à de longs chômages. Les ouvriers ne sont pas sûrs que les employeurs, même secourus par l'état, puissent supporter facilement toutes les charges. Le régime actuel de solidarité entre les diverses branches économiques est une garantie. Quant à la théorie du risque industriel, il est toujours facile de l'établir même sans spécialiser l'assurance et sans bouleverser la législation actuelle. Il suffirait de rejeter sur les patrons toutes les cotisations.

Avec leur modération habituelle les Fabiens restent favorables à l'Act de 1920, tel qu'il est, car ils estiment que l'employeur souffre parfois du chômage autant que l'employé lui-même. A la Chambre des Communes un certain nombre de travaillistes notoires, comme MM. Ramsay Macdonald, Philip Snowden et Clynes se sont prononcés contre les nouveaux projets. Au contraire les Guild-Socialistes, qui représentent l'aspect le plus récent du socialisme anglais, préconisent tout ce qui est de nature à hâter la socialisation. Leur principal théoricien, M. G. D. H. Cole, a vanté les avantages de la spécialisation à la charge des industriels (1).

Lors de la grande enquête de février 1922 l'opinion des organisations ouvrières se résumait ainsi: 43 unions groupant 1.252.000 employés de commerce et ouvriers occupés surtout dans les industries textiles et du vêtement, dans la métallurgie et l'imprimerie, se déclaraient favorables aux projets de transformation. Mais 21 groupements avec 2.670.000 adhérents, étaient hostiles, tandis que 17 autres, avec près d'un million de membres, n'avaient pas d'idée précise. Cette majorité très incertaine de syndiqués, sinon de fédérations, se recrutait

(1) G. D. H. Cole, *Unemployment a Study Syllabus*.

non seulement dans le bâtiment mais aussi, contrairement à ce que l'on pourrait supposer, chez les mineurs et les employés de chemins de fer.

Dans une brochure, le *Comité mixte du Labour party et du congrès des Trade-Unions*, constatait le flottement de l'opinion ouvrière et proposait un compromis pour satisfaire les deux tendances opposées. Il faisait marcher de front une assurance nationale dans les professions à fort chômage et une assurance par industrie dans les autres.

La *Fédération générale des Trade-Unions* s'est prononcée plus nettement en faveur de la spécialisation. Mais le projet de loi, qu'elle a fait déposer au Parlement et qui étend à tous les travailleurs, même agricoles, le bénéfice de l'assurance, maintient dans une certaine mesure les cotisations tripartites (1).

Tous ces projets ne sont donc pas tellement révolutionnaires. Mais certains groupements ouvriers ont pris des initiatives audacieuses, par exemple à la *Guilde nationale du bâtiment*. On sait que ces guildes, apparues, pour la première fois au début de l'année 1920, ressemblent à de vastes coopératives de production, mais qui se recrutent uniquement parmi les membres des syndicats. La *Guilde nationale du bâtiment* a été constituée par l'ensemble des Unions ouvrières de cette profession. Elle a entrepris sans capital la construction de nombreuses maisons pour le compte des municipalités, et l'un de ses grands principes a été de garantir aux ouvriers leur salaire intégral pendant toute l'année. Le chômage est ainsi à la charge de l'industrie, mais comme les guildes n'ont pas de patron, elles ont rejeté le risque sur le consommateur. Elles imposent à leur clientèle des mémoires, majorés d'une certaine somme, destinée au fonds de chômage. Il paraît d'ailleurs que leurs prix étant inférieurs à ceux de leurs concurrents, le consommateur y trouve encore son compte (1).

(1) D'après B. I. T. *Remèdes au chômage*, p. 12 et Documents du travail. N° 66, octobre 1923.

On peut ainsi aller très loin dans la voie du progrès social. Du reste la franchise du geste des guildes vaut bien l'hypocrisie politique des producteurs, qui par des voies détournées rejettent sur les consommateurs la plupart de leurs obligations.

Quant aux employeurs anglais, ils étaient pour la plupart favorables à l'Act de 1920. Cependant certains d'entre eux ont admis la théorie du risque industriel. D'ailleurs à l'origine de cette idée, c'est une organisation patronale que l'on trouve, celle de l'industrie cotonnière du Lancashire, qui fonctionna pendant la guerre. Les circonstances étaient alors, il est vrai, très particulières. La guerre sous-marine provoquait une pénurie de matières premières et par conséquent une crise de chômage. Il fallut continger les produits et réduire le travail. Un *Cotton Central board* se constitua, qui recevait le coton brut et le répartissait entre les diverses usines. Mais les industriels, ainsi alimentés, étaient tenus de payer une taxe destinée à indemniser les ouvriers en chômage, afin que ceux-ci n'eussent pas la tentation de s'embaucher dans les usines de guerre. Les Trade Unions recevaient et répartissaient l'argent. Ainsi les patrons avaient toutes les charges et les ouvriers tous les avantages. La méthode fut d'autant plus populaire que le contingentement eut pour conséquence un roulement. Les ouvriers travaillaient 4 semaines sur 5. A tour de rôle, ils avaient une semaine de congé, au tarif de 30 shillings pour les hommes et 18 shillings pour les femmes.

Le Cotton central board disparut naturellement à la fin de la guerre, mais le procédé devait être repris. Un projet de la *Fédération patronale des industries britanniques* offrait aux ouvriers des indemnités dégressives, égales à 10 shillings pendant les 10 premières semaines, diminuées de 25 0/0 dans la période suivante, avec minimum de salaire en cas de travail réduit. Les employeurs versaient toutes les sommes nécessaires et chargeaient les Trade-Unions de répartir ces secours en même temps que les leurs. Il est vrai que ce projet, d'un libéralisme extrême, réclamait aux ouvriers sur la durée de leur travail des concessions qui ne furent pas accordées.

Avec l'application de l'Act de 1920, le seul plan spécial qui ait été homologué, celui du personnel des Cies d'assurances, est également basé sur des concessions patronales très importantes. Ce plan qui assure des indemnités de 17 shillings (hommes) et 14 shillings (femmes), à 85.000 employés, dont 28.000 femmes, est dirigé par un conseil paritaire, composé de 5 représentants des employeurs et de 5 représentants des employés. Ceux-ci participent à la gestion, mais ne participent en aucune manière aux charges. Ce sont les employeurs qui paient les cotisations et garantissent pendant 5 ans la solvabilité du fonds d'assurance. Après ce délai, s'il y avait déficit, le personnel, s'imposerait une contribution, qui d'ailleurs serait au plus égale à la moitié des cotisations du plan général anglais (1).

D'autres organisations particulières d'assurance, se sont multipliées, sous des formes d'ailleurs très diverses, qui se rapprochent tantôt de la spécialisation par industrie au sens primitif du mot, c'est-à-dire de 1920, et tantôt de la spécialisation avec risque industriel.

Dans certaines industries textiles, ouvriers et patrons se sont mis d'accord sur un plan qui ne diffère pas sensiblement de celui de l'État, mais qui assure les ouvriers contre le chômage partiel aussi bien que le chômage total, tandis que le comité de direction a été largement ouvert aux employés et la gestion financière à peu près abandonnée aux unions ouvrières.

Certaines imprimeries ont adopté des méthodes voisines. Les cotisations des ouvriers sont de 4 d. (hommes), 3 d. (femmes), 2 d. (garçons), 1 $\frac{1}{2}$ (filles) et celles des patrons de 4, 3 $\frac{1}{2}$, 2 et 2. Les indemnités ne sont pas inférieures à 40, 24, 15 et 12 shillings par semaine, dans chacune des 4 catégories ordinaires. En cas de chômage partiel, quand les salaires descendent au-dessous des chiffres qui précèdent, les ouvriers ont droit à la différence.

D'autres initiatives patronales sont déjà plus audacieuses,

(1) *Revue internationale du travail*, septembre 1923, p. 434.

par exemple celle de M. Seebohm Rowntree, qui est non seulement industriel, mais économiste, et qui a étudié les problèmes du travail (1). Le fonds spécial de chômage, établi dans ses usines de chocolat, a été créé au moyen d'une contribution tripartite, mais c'est la C^{ie} qui a fourni la plus grosse part en apportant 10.000 livres comme fonds de premier établissement. A cette somme elle ajoutera chaque année un versement égal à la 100^e partie des sommes payées aux ouvriers, jusqu'à ce que les réserves atteignent 50.000 livres, c'est-à-dire la 20^e partie des salaires. Elle n'aura plus alors qu'à maintenir ce niveau. Les indemnités assurées aux chômeurs sont égales à 30 0/0 des gains ordinaires, avec des suppléments de 10 0/0 pour la femme et 5 0/0 pour les enfants. Ces indemnités se cumulent avec les secours des syndicats et de l'Etat, à condition que le total ne dépasse jamais 75 0/0 des salaires. Elles sont refusées aux ouvriers qui n'ont pas versé de cotisations à la caisse du syndicat ou d'une autre société, ce qui garantit la situation acquise des Trades-Unions. Le chômage partiel est également indemnisé, quand la réduction du travail dépasse 10 0/0. Un conseil, en partie composé d'ouvriers, administre le fonds de chômage (2).

Le système Rowntree a été presque immédiatement adopté dans les manufactures d'allumettes. Ces industries ont décidé de constituer de la même manière un fonds de chômage au moyen d'une cotisation patronale de 1 0/0 sur les salaires. Quand la somme de 25.000 livres, égale à la 20^e partie de ces salaires, aura été atteinte, le comité mixte se bornera à maintenir ce taux. Les indemnités seront diminuées des sommes accordées par l'Etat et les syndicats dans les mêmes conditions que précédemment (3).

Ces quelques exemples, qu'il serait facile de multiplier démontrent que l'on arrive ainsi à des systèmes basés sur

(1) Seebohm Rowntree : Unemployment.

(2) *Revue internationale du travail*, décembre 1921.

(3) *Informations quotidiennes*: 10 juin 1921.

une intervention de plus en plus active des employeurs, qui séparément ou après entente entre eux assurent à leur personnel des avantages se superposant à ceux de l'assurance nationale. On ne les considère pas en Angleterre comme des plans spéciaux ou supplémentaires aux termes de la loi de 1920, mais il est certain qu'il y a peu de chose à faire pour que ces assurances particulières se substituent complètement à la loi et réalisent l'assurance par industrie au sens le plus moderne du mot.

Ainsi la doctrine anglaise est en voie d'évolution. Verra-t-on sortir de ce travail collectif une législation nouvelle ? Il est probable que l'Etat laissera aux employeurs et aux employés le soin d'avancer eux-mêmes dans cette voie nouvelle, dont l'Act de 1920, avec ses plans supplémentaires et spéciaux, leur a largement ouvert l'entrée. Il interviendra seulement pour homologuer les résultats (1).

§ 7. LA LÉGISLATION D'ASSURANCE EN IRLANDE.

La législation anglaise avait d'abord été appliquée en Irlande comme en Grande Bretagne. Le séparatisme de Dublin n'a pas créé une situation très différente.

L'Irlande du nord, c'est-à-dire l'Ulster ou région de Belfast, est restée anglaise. L'assurance-chômage continue à fonctionner suivant les mêmes principes qu'en Angleterre. Le nombre des assurés est d'environ 260.000.

Avec la crise de 1920 les difficultés n'ont pas été moindres. Dans la période janvier-octobre 1922, les recettes n'ont pas dépassé 665.000 livres (employeurs : 258 000, employés, 232.000. — Etat 175.000), alors que les dépenses montaient à 1.398.000 livres. Le déficit a été couvert par une avance du Trésor (2).

(1) *Documents du travail*. N° 62-66-68, juin, octobre, décembre 1922.

(2) *Informations sociales*, 29 mars 1923.

Dans l'Irlande proprement dite, c'est-à-dire à Dublin, l'Act de 1920 et les amendements, qui ont précédé la séparation des deux peuples, sont également restés en vigueur. Ensuite le Parlement irlandais a dû légiférer pour adapter l'Act à des circonstances nouvelles. La loi, qu'il a votée le 11 juin 1923, est en grande partie l'équivalent de l'amendement anglais du 29 mars de la même année. Elle met fin aux « périodes spéciales » et précise par quelles transitions se fera le retour au régime normal.

Mais le gouvernement de l'Etat libre envisage la possibilité d'un remaniement complet de l'assurance-chômage, car dans sa forme actuelle, essentiellement destinée à l'Angleterre industrielle, elle ne correspond pas aux conditions sociales, toutes différentes, de l'Irlande agricole, pauvre et retardataire.

(1) *Informations sociales*, 29 mars 1923.

CHAPITRE IV.

Les autres législations d'assurance obligatoire.

A la législation britannique s'ajoutent depuis quelques années un certain nombre de textes ou projets de loi. L'ordre chronologique des lois est le suivant: Russie 1917, Italie et Suisse 1919, Autriche 1920, Luxembourg 1921, Queensland 1922. Quant aux projets, seront seuls analysés ceux qui sont assez avancés dans la filière parlementaire pour que leur physionomie ne risque plus d'être gravement altérée.

Parmi ces textes le principe de classement le plus logique doit être cherché dans la répartition des charges et l'interprétation du risque de chômage. Sans doute d'autres principes interviennent encore pour différencier ces législations. Par exemple dans le mécanisme financier, tantôt les indemnités sont subordonnées aux cotisations et tantôt c'est l'inverse. Tantôt l'édifice ne comporte qu'un seul étage et tantôt au contraire l'argent est rassemblé dans deux séries de caisses distinctes et superposées. Enfin l'organisation administrative est nettement bureaucratique et étatiste chez certaines nations, tandis que, chez d'autres, elle laisse une plus grande indépendance aux groupements professionnels ou locaux.

La répartition des charges est le critérium essentiel. Mais encore faut-il ne pas exagérer les distinctions. D'ordinaire le

risque de chômage est considéré comme complexe. Divers textes, inspirés des lois anglaises, l'envisagent à un triple point de vue ; personnel, social, industriel. Quelques différences les séparent, il est vrai, dans ce dosage des charges pécuniaires. L'Autriche et le Queensland par exemple maintiennent l'équilibre entre les 3 éléments. Le Luxembourg et la Belgique détruisent cette égalité. Ailleurs la complexité s'atténue et deux points de vue seulement restent en présence. En Italie le risque est personnel et industriel. En Suisse il est industriel et social. Mais dans la pratique, certaines de ces différences sont devenues fugitives, ou même elles ont totalement disparu à la suite de certaines déviations de principes.

Il est donc à la fois plus simple et plus rationnel de réunir dans une même catégorie toutes les législations, qui dans une mesure quelconque font appel aux cotisations des employés. C'est le groupe de beaucoup le plus considérable. Seront mis à part les textes ou projets, pour l'instant peu nombreux, qui envisagent le risque de chômage comme un risque de caractère industriel et le rejettent entièrement ou principalement sur les employeurs. C'est le cas, du système fédéral suisse, de la Russie et du Wisconsin aux Etats-Unis.

En raison de ces différences il n'est pas possible d'adapter à tout cet exposé un plan absolument uniforme, qui faciliterait peut-être les comparaisons, mais qui obligerait à briser les articulations de ces lois pour les plier à ce cadre artificiel (1). De même il importera moins d'entrer dans les détails que d'insister sur les solutions, qui diffèrent de la législation anglaise et apportent au problème de l'assurance des notions nouvelles. Il serait essentiel enfin de préciser la mise en pratique de ces textes. Mais à cet égard ils ont un défaut commun. Ils sont jeunes. Il n'est donc pas toujours possible d'apprécier dès maintenant avec certitude les résultats qu'ils sont capables de donner.

(1) Le procédé n'est admissible que sous forme de tableaux, comme dans l'étude du Reichsarbeitsblatt, reproduite dans A. F. chômage. N° 53.

§ 1. LES LÉGISLATIONS D'ASSURANCE A BASE DE COTISATIONS OUVRIÈRES

A. Les lois.

I. ITALIE

a) LA LÉGISLATION DE 1919.

Préliminaires. — L'Italie a pratiqué à deux reprises, au début et à la fin de la guerre, une politique d'assistance à l'égard des sans travail. Mais dans la période intermédiaire (décrets du 29 avril et du 24 juillet 1917, du 11 novembre 1918) elle prit, à l'exemple de l'Angleterre, des mesures de prévoyance, qui allaient être le point de départ de sa politique d'assurance obligatoire.

Ces mesures, rattachées à l'invalidité et à la vieillesse, étaient doublement restreintes dans le temps et dans l'espace. Leur application, essentiellement prévue pour la période de bouleversement qui suivrait la guerre, devait prendre fin trois mois après la conclusion de la paix. Elle se limitait au personnel des usines de guerre ou des usines « auxiliaires ». Dans ces établissements les ouvriers des deux sexes devaient s'inscrire à la Caisse nationale de Prévoyance contre l'invalidité et la vieillesse et verser régulièrement chaque quinzaine une cotisation d'une lire cinquante ou d'une lire, selon qu'ils gagnaient plus ou moins de 5 liras par jour. Les employeurs étaient responsables du versement de ces cotisations, auxquelles ils ajoutaient une contribution équivalente. La 6^e partie des sommes ainsi recueillies alimenterait un fonds de chômage involontaire, destiné à secourir les ouvriers, qui se trouveraient sans travail à la fin de la guerre. Ainsi l'institution italienne

(1) B. I. T. Etudes et documents, série C. n° 2. — L'action gouvernementale dans la lutte contre le chômage, 1920.

n'était pas une simple copie de l'institution anglaise. Déjà apparaît le principe de la double et non pas de la triple cotisation, qui caractérise la méthode romaine.

Après la guerre, ce fonds spécial de chômage ne tarda pas à être confondu avec le fonds d'assistance générale, organisé aux frais de l'Etat pour secourir les trop nombreux chômeurs involontaires de toutes catégories. Toutefois les ouvriers des usines de guerre bénéficiaient d'un traitement de faveur, en considération des versements qu'ils avaient faits dans la période précédente.

Mais bientôt l'Italie se dégageait de cette politique d'assistance. Comme en Angleterre et même plus rapidement, elle donnait une large extension aux mesures prises pendant les hostilités. Le décret-loi du 19 octobre 1919 et le décret ministériel du 29 décembre suivant établissaient un système général et permanent d'assurance. Le décret-loi de 1919 est intéressant à divers points de vue. S'il n'a pas le mérite de l'invention, il vulgarise une formule qui n'est pas exactement la formule anglaise. Il est le premier qui ait étendu le principe de l'assurance à tous les salariés. D'autre part, étant donné qu'une assurance-chômage ne peut fonctionner sans placement, il met sur pied une organisation cohérente, qui complète et consolide les premières assises, fondées par les décrets du 17 novembre 1918, du 9 février et du 13 avril 1919 et qui elle-même encourage les travaux publics, susceptibles de parer au chômage. Dans la loi italienne trois choses sont donc intimement liées : assurance, placement, remèdes au chômage, tandis que l'Angleterre a plutôt procédé par étapes.

Champ d'action et répartition des charges. — Sont astreints à l'assurance obligatoire, les ouvriers des deux sexes, travaillant pour le compte d'autrui (même occasionnellement ou par intermittence) et rétribués à la tâche ou moyennant un salaire fixe, ainsi que les employés des entre-

(1) B. I. T. Série législative 1920. Italie n° 2.

prises privées, dont le salaire ne dépasse pas les limites imposées pour l'assurance contre la maladie et la vieillesse, c'est-à-dire 350 livres par mois.

Ne sont pas astreints à l'assurance :

1^e Ceux qui ont moins de 15 ans ou plus de 65.

2^e Les travailleurs à domicile ou ceux des services domestiques.

3^e Les ouvriers et le personnel permanents de l'Etat, des provinces, des communes et autres institutions publiques (chemins de fer....)

4^e Ceux qui travaillent sans rétribution.

Peuvent être exemptées par décret ministériel certaines catégories de travailleurs, qui échappent au contrôle de l'assurance et sont employés à des travaux de courte durée.

En somme, la loi vise tout le personnel agricole, industriel et commercial de l'Italie. De plus, au moyen de subventions, elle encourage les ouvriers et employés, qu'elle n'atteint pas, à organiser eux-mêmes des caisses d'assurance.

La répartition des charges comporte deux échelons. Le principal fardeau pèse sur les ouvriers assurés et les patrons qui les emploient. A ces contributions, qui sont égales, s'ajoute mais seulement au second degré, un renfort théoriquement très faible de l'Etat. La législation italienne pose en principe que les forces de production doivent se protéger autant que possible elles-mêmes. C'est un principe différent des lois anglaises, mais que les circonstances n'ont pas toujours permis d'appliquer.

Cotisations et indemnités. — Les cotisations patronales et ouvrières alimentent une première série de caisses, dites caisses primaires. Le taux de ces versements est proportionnel aux salaires.

SALAIRES QUOTIDIENS

COTISATIONS PAR SEMAINE

Inférieurs à 4 livres	0.35
de 4 à 8	0.70
supérieurs à 8	1.05

Ces cotisations se partagent par moitié entre patrons et ouvriers ou plus exactement les patrons sont responsables du versement total, dont ils retiennent la moitié sur les salaires. Ces versements s'effectuent, comme en Angleterre, au moyen de timbres spéciaux, apposés sur un livret de chômage, que tout employé doit avoir, et sur lequel sont inscrits tous ses embauchages et tous ses congés successifs. Ce carnet, qui reste aux mains de l'employeur, rappelle nos livrets ouvriers de fâcheuse mémoire.

Cette fixation uniforme et sommaire des primes d'assurance, sans tenir compte des risques propres à chaque industrie, n'est que « provisoire et en quelque sorte, expérimentale ». Le gouvernement se réserve le droit d'augmenter le taux des contributions dans les industries, qui seraient en déficit et d'adapter ainsi les cotisations aux diverses catégories de risques.

Au-dessus de ces caisses primaires est un fonds de réserve ou fonds national de chômage, organe de réassurance et de compensation des risques. Ce fonds de réserve est destiné à venir en aide aux diverses caisses primaires et même à les suppléer entièrement en cas de crise grave et de chômage prolongé. Il est ainsi alimenté : d'abord le reliquat des précédents systèmes d'assurance ou d'assistance, ensuite une quote-part qu'un premier décret fixe à 10 0/0 ; enfin une contribution de l'Etat, qui sera de 40 millions de lires au cours des trois premiers exercices (1920-21-22) et qui dans les exercices suivants sera déterminée par décret, sans pouvoir dépasser le tiers des indemnités d'assurance payées pendant les trois premières années. Cette proportion, qui pratiquement était de nature à ramener l'Italie vers les méthodes anglaises, allait d'abord être largement dépassée puis disparaître.

Les indemnités sont proportionnelles aux cotisations et se divisent en 3 classes :

1	lire	25	par	jour
2	—	50	—	
3	—	75	—	

Elles ne peuvent être supérieures à la moitié des salaires.

Le délai de carence est d'une semaine après la cessation du travail ou l'expiration de l'indemnité de licenciement. Comme dans le système anglais, le stage d'assurance et la durée du chômage indemnisable, les cotisations et les indemnités sont en relation étroite. Un chômeur n'a droit à l'indemnité que si, durant les deux années précédentes, 24 cotisations de quinzaine ou un nombre équivalent de cotisations quotidiennes ont été versées en son nom. Ces 24 cotisations lui valent 90 jours d'indemnité, 36 cotisations sont nécessaires, s'il veut obtenir le maximum fixé à 120 jours. Les chiffres préalables sont réduits de moitié pour les ouvriers et employés, qui dans l'intervalle ont travaillé à l'étranger.

Les autres conditions d'octroi sont à peu près les mêmes qu'en Angleterre. Toutefois le chômage saisonnier n'est pas complètement exclu. Les industries sujettes aux mortes-saisons, industries qui tiennent en Italie une si grande place, les métiers du bâtiment par exemple, peuvent couvrir ce risque en versant une cotisation supplémentaire, dont le taux sera à déterminer. Le gouvernement publiera une liste de ces professions.

Organisation administrative et financière. — Deux rouages principaux assurent le fonctionnement de la loi : dans chaque région un Conseil provincial, à Rome un Office national de placement et de chômage.

Le rouage actif est le conseil provincial. Ce comité, que préside un magistrat désigné par le président du tribunal du chef-lieu, comprend un comptable, choisi dans les services financiers de l'état, un représentant des offices de placement, un représentant des caisses professionnelles d'assurance contre le chômage, l'ingénieur en chef des Ponts et chaussées, un représentant de l'Œuvre nationale des combattants, trois représentants des employeurs et un nombre égal de délégués ouvriers.

Des commissaires locaux de surveillance secondent et au besoin suppléent les comités provinciaux. Ils se recrutent

parmi les inspecteurs du travail et de l'industrie ou à défaut de ceux-ci, parmi les inspecteurs de l'émigration, les directeurs des écoles ambulantes d'agriculture.

Le rouage essentiel, l'Office national, véritable département du ministère de l'Industrie, du Commerce et du Travail, se compose d'une commission centrale et d'un comité exécutif, qui se recrutent aussi parmi les employeurs, les employés et les fonctionnaires des administrations intéressées. Il est incontestable que si le gouvernement italien ne crée pas à propos du chômage une véritable bureaucratie comme en Angleterre, il rattache étroitement ce service aux bureaucraties existantes.

Ces rouages administratifs assument une triple tâche. D'abord surveillance et coordination du placement, afin d'assurer partout une juste répartition de la main-d'œuvre. Le gouvernement italien a interdit le placement payant. Jusqu'alors aucune législation n'était allée si loin dans cette voie. Au moyen de subventions, il a encouragé les offices gratuits d'initiative privée. Il a fondé lui-même des offices paritaires de placement public dans les localités qui en étaient dépourvues, ou du moins, à défaut d'offices publics, il a rendu obligatoire dans toute commune la création d'une commission paritaire de placement, présidée par un représentant neutre de l'administration, c'est-à-dire qui ne fût ni patron ni ouvrier.

Ainsi s'est constituée une hiérarchie d'offices, qui comprend à l'étage inférieur les divers bureaux fondés par les communes, les organisations ouvrières et patronales (soit en commun accord, soit d'une manière unilatérale), les institutions de bienfaisance ou autres personnes morales, puis aux étages supérieurs, des offices provinciaux, directement annexés aux comités de provinces, des offices de zones, c'est-à-dire interprovinciaux, enfin un office central, annexé à l'office national.

Les chômeurs sont tenus de se présenter dans un des offices locaux dès le lendemain du jour où ils ont perdu leur emploi. ou s'ils reçoivent un préavis de congé, aussitôt que celui-ci

leur a été signifié. Comme en Angleterre, ces bureaux s'efforcent d'adapter les demandes aux offres d'emplois. Ils doivent afficher les tarifs courants de tous les métiers et ne peuvent proposer de l'occupation à des taux inférieurs. Mais ils interviennent aussi dans les conditions de travail, dans la rédaction des contrats collectifs, dans les conflits industriels.

Une seconde tâche, non moins importante, est le contrôle des caisses d'assurances. Les diverses caisses primaires se groupent sous la surveillance des comités provinciaux. L'organe essentiel est la caisse obligatoire provinciale mixte, c'est-à-dire interprofessionnelle, à l'usage de tous les métiers et industries, qui n'ont pas d'organisation financière autonome. Mais la loi prévoit aussi dans le cadre provincial des caisses ou sections spéciales professionnelles, quand des circonstances particulières de lieu ou de risque rendront opportune cette spécialisation. Enfin les caisses locales, organisées en commun ou séparément par les syndicats ouvriers et patronaux, seront également incorporées dans la législation de chômage aux conditions suivantes. Leurs statuts seront conformes au décret-loi. Dans l'administration de ces caisses syndicales, l'état et les employeurs auront une représentation égale à celle des assurés. Tous les travailleurs de la profession, syndiqués ou non, seront admis aux versements.

Ouvriers ou employés ne peuvent être inscrits qu'à l'une seulement de ces caisses primaires. Ils touchent leurs indemnités de chômage soit dans les bureaux de placement, soit dans les bureaux de poste, soit surtout dans les caisses primaires, sous réserve de l'approbation du Comité provincial.

Le fonds de réserve ou fonds national de chômage est administré par la commission exécutive de l'office national, avec la collaboration du directeur général de la Caisse nationale des assurances sociales. Des mesures seront d'ailleurs prises en vue de coordonner les services du chômage et ceux des assurances sociales.

Enfin, les administrations locales ou générales de chômage ont à organiser ou à homologuer, le cas échéant, des programmes de travaux publics, avec toutes propositions ou

décisions propres à stabiliser le marché du travail. A cet égard la loi prévoit une méthode originale. Les chômeurs, dont le placement rapide ne sera pas possible, auront toute liberté de se réunir par profession en groupes coopératifs, conformément à un statut type, de demander leur inscription au registre des coopératives de leur province et leur admission aux adjudications. Ces coopératives de chômeurs recevront des Comités provinciaux des avances prélevées sur les fonds de chômage.

Le ministre de l'Industrie, du Commerce et du Travail assure l'application de la loi d'assurance. Tous les conflits résultant de cette application sont de la compétence des conseils provinciaux, avec appel devant le Comité exécutif central. Des peines et amendes sont prévues contre tous ceux qui emploieront des moyens frauduleux ou essaieront de se dérober au principe de l'obligation.

b) L'APPLICATION.

Le régime d'assurance a commencé à fonctionner le 1^{er} janvier 1920 (1), mais d'une manière « unilatérale ». Pendant un an il devait y avoir seulement versement de cotisations. Les indemnités ne pouvaient être payées qu'à partir du 1^{er} janvier 1921.

La perception des cotisations se heurta à diverses difficultés : absence de timbres et de livrets. Les employeurs devaient faire leurs versements au moyen de valeurs postales et bancaires. Cependant la progression fut rapide : 1.300.000 liras en janvier, 2.500.000 en mars, 5.000.000 en avril. On arrivait au mois d'août à 200 millions de cotisations, ce qui représentait 1 million et demi d'assurés.

De même les offices de placement gratuit se multipliaient. Au 30 avril 1920 l'office national avait sous son contrôle 4.500

(1) B. I. T. *L'action gouvernementale.* p. 16 et suiv..

commissions ou offices communaux et locaux. 28 offices provinciaux et 18 offices de zones. Enfin les travaux publics étaient entrepris avec les 50 millions de liras que le décret-loi destinait à cet usage. Une partie de cette somme était avancée à des groupements coopératifs.

Mais arriva la grande crise de chômage. Les employeurs se déroberent. Il fallut autoriser la plupart d'entre eux, surtout les employeurs agricoles, à suspendre provisoirement les versements. Quant aux ouvriers, ils réclamaient des indemnités immédiates et leur opposition ne tarda pas à devenir violente.

Le Congrès de la *Confederazione generale del lavoro* (C. G. L.) et des syndicats attaquaient vivement le décret-loi. Ils lui reprochaient d'étouffer les travailleurs dans une organisation bureaucratique et gouvernementale, que n'expliquait même pas l'importance des apports de l'état et qui livrait les employés à la merci des employeurs. Ils revendiquaient le placement de la main-d'œuvre, « patrimoine exclusif de la classe ouvrière » et la gestion financière des fonds d'assurance au moyen de caisses syndicales obligatoires et autonomes. Ils demandaient la suppression du décret-loi et parlaient d'interdire à toutes les organisations italiennes de payer aucune cotisation aux caisses de chômage.

Le gouvernement, désarmé, mettait à l'étude divers projets de réformes. Il prenait des mesures pour combattre directement le chômage et dressait des programmes de travaux publics. Enfin et surtout il retombait dans les méthodes d'assistance. D'ailleurs la législation d'assurance comportait elle-même un certain nombre de dispositions transitoires, qui accordaient gratuitement aux démobilisés et à tous ceux qui étaient déjà en chômage avant son application le bénéfice de 180 jours d'indemnité. Pendant toute la période de trouble et d'anarchie, qui marqua les années 1920 et 1921, le décret-loi de 1919 sembla à peu près abandonné. Au 1^{er} novembre 1921, sur 623.000 chômeurs secourus, 83.000 seulement recevaient des subsides au titre de l'assurance, et 36.000 en vertu du régime transitoire (1).

(1) *Informations quotidiennes*: 30 décembre 1921.

Les caisses provinciales étaient vides. Cependant quelques caisses professionnelles ont fait approuver leurs statuts et donné ainsi au décret-loi une première base. La plus importante de ces organisations est celle des industries du papier et du livre, appelée *Caisse des Assurances Sociales de la Confédération graphique* et approuvée par décret ministériel du 25 juillet 1921. Le rapport, publié à la fin du premier exercice (1^{er} juillet 1921-30 juin 1922), signale 62.124 assurés appartenant à 2.695 établissements, dans 500 localités dispersées à travers tout le territoire italien. Le total des cotisations reçues a été de 2.870.000 liras et celui des indemnités versées de 1.740.000 (1).

Les autres organisations professionnelles sont moins considérables. Elles se limitent à une profession ou à une industrie dans une région ou dans une province. Par exemple la « *Caisse de chômage des ouvriers mécaniciens, métallurgistes et similaires des provinces de Milan et Côme* », reconnue et déclarée obligatoire par décret du 27 août 1921, compte actuellement 3.000 employeurs et 86.000 assurés. La « *Caisse de chômage professionnelle des ouvriers mécaniciens, métallurgistes et similaires de la province de Turin* », compte 1.215 employeurs et 52.000 assurés. La « *Caisse des assurances sociales dans l'industrie piémontaise du bâtiment* » a englobé une série de caisses locales dans les provinces de Milan, Côme, Pavie, Crémone. Autorisée par décret du 19 mai 1922, elle compte de 30 à 40.000 adhérents, le chiffre des membres étant très variable d'une saison à l'autre. On peut encore citer la *Caisse des travailleurs des mines de soufre de Sicile*, qui assure 20.000 ouvriers, celle des *Travailleurs du textile* des arrondissements de Gallarate et Somma Lombarda avec 18.000 membres, les trois *caisses des chapeliers* des provinces de Milan, d'Alexandrie et de l'arrondissement de Biella, avec 10.000 ouvriers. A la fin de janvier 1923, le total des tra-

(1) *Revue internationale du travail*, février, mars 1923, p. 327; *Informations sociales*, 26 janvier 1923.

vailleurs italiens, inscrits à ces caisses professionnelles ou industrielles, atteignait 390.000.

Ces institutions n'ont pas été provoquées par le décret-loi. Elles lui sont antérieures. Elles se sont constituées à la suite de contrats entre organisations patronales et ouvrières. Par exemple celle des mécaniciens de Milan a pour origine un contrat du 11 novembre 1918, conclu entre le Consortium des industriels métallurgistes et la Fédération italienne des ouvriers de la métallurgie. Ces caisses ont été fondées pour assurer un service général d'assurances sociales, ainsi que l'atteste encore aujourd'hui le nom de quelques-unes d'entre elles. Devenues obligatoires, elles ont vu croître le nombre de leurs adhérents, qui à l'origine était sensiblement moindre. C'est ainsi que les mécaniciens de Milan étaient seulement 40.000 au début, repartis entre 185 entreprises, et les ouvriers du bâtiment 17.000 (1).

En Italie, comme en Angleterre ou en France, ce sont les métiers à technique difficile ou à salaires élevés, qui ont été capables les premiers de se lancer dans cette voie. Il suffit de rappeler le rôle des mécaniciens en Angleterre et de la fédération du livre en France.

En 1922 avec l'atténuation du chômage, le gouvernement italien a essayé de revenir au décret-loi de 1919, et alors, en Italie comme en Angleterre, s'est posé le problème de la spécialisation par industrie. Cette similitude d'évolution est assez naturelle, puisque le point de départ est à peu près commun. La politique italienne a d'abord paru favorable aux organisations syndicales et à la spécialisation. Un décret du 29 juin 1922 (2) semble avoir voulu concilier ce principe avec celui de la solidarité des risques entre les diverses industries. En vertu de ce texte la contribution des caisses professionnelles au fonds de réserve sera réduite dans la mesure où ces caisses pourront elles-mêmes se passer de secours. Si au contraire elles sollicitent du fonds de réserve des subventions trop éle-

(1) *Revue internationale du travail*, juin-septembre 1923.

(2) B. I. T. Série législative. — Italie 1922, n° 1.

vées, elles devront augmenter le taux de leurs cotisations. Le décret aplanit aussi les difficultés que soulève le passage d'un assuré d'une caisse à une autre, en ordonnant dans certains cas le transfert des cotisations précédemment versées.

Bientôt deux décrets du 8 août 1922 précisaient certaines questions que le décret-loi de 1919 laissait en suspens. Ont été considérés comme susceptibles d'un chômage saisonnier les travaux agricoles en général et certains travaux industriels, comme la filature de la soie, le bâtiment...

Après le coup d'état d'octobre 1922, le gouvernement fasciste a prétendu reprendre à son compte la politique d'assurance obligatoire et de travaux de secours. Il s'est d'abord limité strictement à la formule primitive de 1919. Par exemple, pour l'exercice 1923, la subvention de l'état au Fonds national de chômage a été supprimée sous prétexte que la situation financière était devenue meilleure. Puis des atteintes de plus en plus caractérisées ont été portées à la loi. Un décret du 22 mai 1923 a dissout les commissions paritaires, qui administraient les caisses professionnelles d'assurance obligatoire et leur a substitué des commissaires gouvernementaux. Enfin un décret du 30 décembre, entré en vigueur le 1^{er} janvier suivant, est allé beaucoup plus loin. Le décret-loi du 19 octobre 1919 a été abrogé et l'assurance transformée. Les caisses professionnelles disparaissent ou du moins sont absorbées par les caisses provinciales. L'administration du chômage fusionne avec les autres assurances sociales. Le principe de l'obligation disparaît pour diverses catégories de travailleurs, en particulier les ouvriers agricoles et ceux qui sont occupés à des travaux saisonniers d'une durée inférieure à 6 mois. Il n'avait d'ailleurs jamais été appliqué sérieusement nulle part. (1)

II. AUTRICHE

a) LA LÉGISLATION DE 1920.

La législation autrichienne a comme point de départ les

(1) *Revue internationale du travail*: février-mars, 1923 p. 340, septembre 1923 p. 441. — *Informations sociales*, 22 décembre 1922, 10 mars 1924.

lois du 24 mars et du 1^{er} octobre 1920, ainsi que les règlements d'administration publique, en date du 29 mars de la même année (1). Beaucoup plus encore qu'en Angleterre et en Italie elle est étroitement annexée à des assurances sociales pré-existantes, maladie et vieillesse.

Champ d'action. — Est admis au bénéfice des secours de chômage et par conséquent astreint à l'obligation :

1° Tout travailleur qui, au cours des douze derniers mois, a été engagé pendant une durée totale d'au moins 20 semaines dans un travail ou un service, soumis à la loi d'assurance-maladie du 30 mars 1888. Cette formule englobe le personnel industriel et commercial des fabriques, usines, chantiers, entrepôts, mines, carrières, du bâtiment et des transports, des spectacles... (2)

2° Tout employé soumis à la loi des pensions, c'est-à-dire âgé de plus de 18 ans, dont les appointements dépassent 600 couronnes par an et dont le travail présente un caractère intellectuel (éducation, enseignement, beaux-arts, surveillance ou direction d'entreprise, service de bureau ou participation extérieure à la marche des affaires). Ces mesures en faveur des intellectuels dénotent de la part de la loi autrichienne un libéralisme qui n'est pas fréquent.

De même elle admet les étrangers au même titre que les sujets autrichiens.

(1) B. I. T. Série législative 1920. Autriche 1-7.

(2) En 1920 l'assurance-maladie excluait le personnel agricole et forestier, les travailleurs à domicile, les domestiques. Le nombre des adhérents qui en 1915 atteignait 1.040.000 assurés, dont 708.000 hommes et 332.000 femmes, s'était abaissé par suite des vides causés directement ou indirectement par la guerre à 754.000, dont 494.000 hommes et 256.000 femmes en 1919. Mais alors une vive campagne a été menée en faveur des catégories de travailleurs qui jusqu'alors avaient été exclues. En 1922 et 1923, elles ont été admises. On verra plus loin que l'assurance-chômage ne s'est pas calquée absolument sur l'assurance-maladie, car si elle a reconnu les travailleurs à domicile, elle a éliminé les domestiques et les travailleurs agricoles.

Sont dispensés de l'assurance: les préposés de l'état, des provinces, cercles et communes, tous ceux qui sont au service des groupements religieux reconnus par la loi ou font partie de l'enseignement public, des chemins de fer...

Sont exclus tous ceux dont le chômage n'est pas strictement involontaire. Le chômage saisonnier est pris en considération.

Indemnités. — Pour les ouvriers qui bénéficient de l'indemnité d'assurance-maladie, le taux est de 80 0/0 de ce dernier secours, si le chômeur est soutien de famille, de 60 0/0 dans les autres cas (1).

Pour les employés, soumis à la loi des pensions, les indemnités seront calculées conformément aux dispositions de la loi du 30 juillet 1919.

Le délai de carence est d'une semaine, la durée du chômage indemnisable de 12 semaines par an.

Répartition des charges. — Les sommes destinées à payer les indemnités de chômage seront fournies par le Trésor à titre d'avance. Un crédit de 40 millions de couronnes est ainsi prévu la première année. La dépense totale, y compris les frais d'administration, sera à la fin de chaque exercice, c'est-à-dire en juillet, portée par tiers au compte de l'état, des employeurs et des employés.

Les deux derniers tiers, remboursables à l'état, seront récupérés au moyen de cotisations patronales et ouvrières, calculées de manière approximative, sous forme de pourcentages, sur la base des salaires journaliers moyens des ouvriers.

(1) Les indemnités de maladie sont elles-mêmes calculées sur les taux moyens des salaires. En 1917 pour mettre fin à l'arbitraire, tous les salariés avaient été classés en 11 catégories, dont la plus élevée réunissait tous ceux dont le gain quotidien moyen était au moins de 8,30 couronnes. Diverses révisions successives ont porté en septembre 1923 le nombre de ces catégories à 17, dont la plus basse correspond à un salaire de 270 couronnes par jour et la plus élevée à 21.000. L'indemnité de maladie atteint 80 0/0 de ces salaires moyens. C'est sur cette base qu'il faut calculer les indemnités de chômage.

Ces pourcentages seront proportionnels au chômage, de telle sorte qu'ils seront plus élevés dans les métiers plus atteints et plus faibles dans les autres. Après quelques années d'application, il sera possible de fixer le montant des cotisations pour plusieurs années à la fois, sur la base de l'expérience acquise au cours de la période précédente.

Ces dispositions sont importantes. Sur ce point la loi autrichienne diffère de la loi britannique. En Angleterre les cotisations préexistent aux indemnités et celles-ci sont en quelque sorte proportionnelles aux cotisations versées. Les recettes d'abord, les dépenses ensuite. En Autriche au contraire ce sont les indemnités qui préexistent et les cotisations qui, fixées a posteriori, deviennent proportionnelles aux secours accordés. Dépenses d'abord, recettes ensuite. Cette méthode est évidemment très éloignée des principes ordinaires et classiques de l'assurance en droit civil ou même de ceux qui dans tous les états dominent l'établissement des budgets. Appliquée dans un cadre non plus individuel ou politique mais social, elle est tout de même très logique, car le but à atteindre n'est plus ici de développer le sentiment de la prévoyance mais de secourir la gêne ou la misère le plus rapidement possible. Par ce moyen la loi autrichienne évite aussi l'écueil des contributions uniformes que l'on a tant reproché au système anglais. Cette échelle de cotisations et d'indemnités est l'un des traits les plus originaux de la législation viennoise.

Organisation financière. — Les cotisations en vue du chômage seront versées aux administrations, chargées de recevoir déjà les primes de l'assurance-maladie ou les versements pour les retraites, de manière à ne pas créer de rouages administratifs nouveaux.

Si le total des cotisations recouvrées dépasse le montant remboursable, résultat que le gouvernement s'efforcera d'obtenir, l'excédent servira à constituer une réserve, le Fonds général de chômage, sous la surveillance du ministre de la Prévoyance sociale. Cet argent, placé à intérêt, sera employé non seulement à couvrir les recrudescences toujours possibles de dépenses dans les exercices suivants, mais à favoriser le

développement de toutes les institutions de lutte contre le chômage, à organiser le placement des travailleurs, à parfaire leur instruction professionnelle. Ces préoccupations préventives soit très analogues à celles que l'on trouve dans la loi italienne.

Des caisses publiques appropriées serviront de bureaux payeurs et solderont les indemnités.

Organisation administrative. — L'administration comprend une série de rouages. D'abord des bureaux de chômage, annexés aux bureaux de placement publics. Ces bureaux de chômage reçoivent les déclarations des chômeurs, s'efforcent de leur procurer du travail et fixent, en attendant, le taux des indemnités.

En cas de difficulté et de contestation, le chômeur peut, dans un délai de 8 jours, introduire une plainte devant les commissions arbitrales, qui fonctionnent auprès de chaque bureau de chômage. Ces commissions comprennent un nombre égal de représentants des employeurs et des employés.

Dans les 8 jours qui suivent la décision, le chômeur ou le directeur du bureau de chômage a encore le droit d'en appeler devant la commission industrielle de district, qui statue en dernier ressort et qui constitue dans la pratique le rouage essentiel de l'assurance-chômage. Les membres de ces commissions industrielles, désignés pour trois ans parmi les représentants des employeurs et des employés, organisent les bureaux de chômage, recrutent les commissions arbitrales, dirigent et contrôlent tout le fonctionnement de la loi.

Toutefois la direction suprême appartient à un Office central, que préside le Ministre de la Prévoyance sociale. Quand certaines décisions des rouages inférieurs sont contraires à la loi, le recours devant le ministre est admis.

En dehors des peines prévues comme à l'ordinaire, l'indemnité de chômage ne peut être saisie, sauf pour le paiement d'une pension alimentaire régulière ou le remboursement d'une autre indemnité de chômage indûment réclamée. Toutefois, même en pareil cas, la moitié des sommes, auxquelles le chômeur a droit, reste inattaquable.

Annexes. — Pour encourager les employeurs à maintenir ou à rétablir dans le pays une certaine activité économique, des secours, inférieurs ou égaux à la totalité des indemnités de chômage qu'il aurait fallu payer à leurs ouvriers, seront accordés aux industriels, qui malgré la pénurie de matières premières ou de machines ne licencieront pas leur personnel.

b) L'APPLICATION.

La loi du 24 mars 1920 entrait en vigueur le 9 mai. Un effort méritoire a été tenté en vue de son application. Du reste, la crise de chômage était dans les pays à change très déprécié beaucoup moins redoutable qu'ailleurs.

Le premier exercice a pris fin seulement le 30 juin 1921, c'est-à-dire qu'il a englobé 14 mois. Le deuxième a porté sur le second semestre de 1921, de manière à rejoindre l'année du calendrier et le 3^e s'est ouvert le premier janvier 1922.

Le premier exercice (1920-1921) a donné les résultats suivants :

Montant des indemnités (en couronnes).....	125.216.980
Voyages gratuits accordés aux chômeurs placés dans une autre localité.....	76.409
Frais d'administration.....	46.608.508
Total des dépenses.....	141 901.897

Les deux tiers de cette somme, soit 94.601.265 couronnes, étaient à recouvrer sur les patrons et les ouvriers, et dès cet exercice 36.569.507 couronnes ont été effectivement récupérées.

Le second exercice (fin de l'année 1921), malgré sa courte durée, se signale par une augmentation sensible des chiffres.

Indemnités (en couronnes).....	224.200.000
Voyages gratuits.....	500.000
Frais d'administration.....	44.000.000
Total des dépenses.....	267.000.000

Les sommes recouvrées atteignent 162.000.000. (1)

(1) *Informations sociales*, 19 mai 1922.

Mais en 1922 et 1923, avec la recrudescence du chômage en Autriche, l'existence de l'assurance fut d'autant plus précaire que les ressources financières de l'Etat autrichien ne lui permettaient pas de faire les mêmes sacrifices que l'Angleterre et qu'il n'avait pas eu le temps de constituer des réserves.

A la date du 27 septembre 1923 une série de 10 amendements avait modifié la législation du chômage. On peut y reconnaître deux courants, de tendance très différente, d'abord élargissement, de manière à mieux secourir les chômeurs, ensuite au contraire restrictions progressives, la charge étant devenue écrasante pour l'Etat. Certains de ces textes correspondent à des transformations de l'assurance-maladie. Celle-ci, à la fin de l'année 1923, en était à son 19^e amendement, mais dans l'ensemble elle a beaucoup mieux résisté à l'épreuve des crises d'après-guerre. (1)

Pour ce qui est du chômage, un amendement du 19 juillet 1922 s'efforça d'abord de propager les méthodes d'assurance productive en développant l'une des dispositions de la loi du 24 mars 1920. Des prêts ou subventions seraient accordés aux communes et autres institutions de droit public, qui entreprendraient des travaux de secours, ainsi qu'aux entreprises privées, qui garderaient leurs ouvriers malgré la crise. Ces subventions, égales au montant des indemnités de chômage, ne devaient cependant pas dépasser le quart des fonds d'assurance. (2)

Ce palliatif était très insuffisant. Il a fallu, avec l'amendement du 27 août, étendre le bénéfice de la loi aux ouvriers à domicile et élargir les conditions d'octroi. Ont été admis les chômeurs qui avaient travaillé pendant 20 semaines au cours non plus de la dernière, mais des deux dernières années. La durée du chômage indemnisable a été fixée à 30 semaines.

(1) Cf. *Revue internationale du travail*, décembre 1923. L'assurance maladie en Autriche par le Dr Fritz Hawelka.

(2) *Revue internationale du travail*, février-mars 1923, p. 340.

Puis en décembre de nouveaux délais ont été accordés et les secours prolongés jusqu'au 30 avril 1923. En même temps, pour permettre aux chômeurs de faire face à l'augmentation du prix des loyers, un autre amendement leur accordait un secours supplémentaire, dont le taux mensuel serait égal au montant quotidien de l'indemnité ordinaire de chômage. Ils bénéficiaient déjà d'une indemnité de pain. Toute cette législation est animée du même esprit et répond aux mêmes nécessités que les amendements à la loi anglaise de 1920.

Ces sacrifices paraissaient d'autant plus lourds, que la chute de la couronne autrichienne rendait nécessaire le réajustement constant des chiffres d'indemnité. En décembre 1922, le chômeur, soutien de famille, recevait 10.080 couronnes par jour, somme qui semble fantastique et qui cependant ne suivait que d'assez loin l'augmentation plus fantastique encore de tous les prix, puisqu'une miche de pain coûtait alors 6.670 couronnes. De là une inflation constante des chiffres dans le bilan financier de l'assurance autrichienne. En 1922, les dépenses se sont élevées à 70 milliards 587 millions de couronnes, dont 67.452 millions versés à titre d'indemnités et 3.135 millions absorbés par les frais de gestion. A la fin de l'année le gouvernement dépensait pour l'assurance-chômage 3 milliards de couronnes par semaine. Au lieu de recouvrer les deux tiers de ce chiffre, c'est-à-dire 2 milliards, sur les employeurs et les employés comme le prévoit la loi de 1920, il avait beaucoup de peine à récupérer 400 millions.

Mais l'ère des grands sacrifices était terminée. Déjà les restrictions avaient commencé aux dépens des étrangers. Dès le mois de juillet 1922, la réciprocité était exigée. Autrement les indemnités accordées aux non nationaux étaient réduites, et les avantages ultérieurs leur étaient complètement refusés.

D'autres amendements, en 1923, ont allégé les charges de l'Etat, tandis que des mesures de contrôle plus sévères éliminaient les chômeurs suspects. En particulier l'amendement du 27 avril a modifié le régime de 1920 sur des points très importants. D'abord restriction dans le champ d'application. Un système différent d'assurance a été créé, suivant que les

chômeurs appartiennent à des communes rurales ou à des communes urbaines. Dans les communes rurales les petites entreprises, avec moins de 5 ouvriers, seront désormais exclues de l'assurance obligatoire et les autres chômeurs n'auront plus droit qu'à 30 semaines d'indemnités. Le 14 septembre une ordonnance du ministère des Affaires sociales a donné la liste des communes rurales. Naturellement ce terme a été très discuté. De nombreuses localités, qui figuraient sur cette liste, ont protesté bruyamment.

Une autre ordonnance, le 22 septembre, leur a donné comme compensation un système d'assurance libre, sous une double forme, individuelle ou par entreprise. Cette dernière méthode est basée sur un principe juridique original. Les petites exploitations, avec moins de 5 ouvriers, peuvent contracter une assurance en remettant aux caisses de maladie une déclaration écrite et signée à la fois du chef d'entreprise et de chacun des ouvriers embauchés à cette date. Dès lors l'assurance s'attache non plus aux individus, mais à l'entreprise elle-même et lie tous ceux qui désormais seront embauchés, jusqu'au jour où une nouvelle déclaration, également signée du patron et de ses ouvriers, détruira l'effet de la première.

L'assurance individuelle se contracte de la même manière auprès des mêmes caisses. Elle donne droit aux mêmes avantages que l'assurance obligatoire, sauf la restriction précédemment indiquée et sauf que, l'employeur échappant alors au paiement des cotisations, les employés supportent une charge double.

Autre restriction : le chômage saisonnier est désormais exclu, sauf si les chômeurs peuvent établir qu'ils avaient été occupés à pareille date au cours des mortes saisons des années précédentes.

Enfin les cotisations à la charge des employeurs et des employés sont augmentées à parts égales, de telle sorte que ces contributions, proportionnelles aux gains moyens des ouvriers, atteindront des chiffres, variant suivant les classes, de 9 à 12 0/0 des salaires.

Par contre le taux des indemnités est porté à 82,5 0/0 pour

les chômeurs qui vivent chez leurs parents, à 110 pour les autres. De plus les chefs de famille recevront par enfant, jusqu'à concurrence de quatre, une allocation supplémentaire égale à 5 0/0 de l'indemnité de maladie.

A plus forte raison a-t-il fallu réajuster les chiffres. Avec le 10^e amendement, du 27 septembre 1923, l'indemnité de chômage dans la catégorie supérieure de salaires est passée, pour les chômeurs chefs de famille ou ayant leur propre ménage, de 110.880 couronnes par semaine à 129.360. L'allocation supplémentaire par enfant a été portée de 5.040 couronnes à 5.880 et l'allocation spéciale pour le loyer de 15.840 à 18.430.

Dans ces conditions le bilan financier de l'assurance est devenu de plus en plus effarant. Dans les cinq premiers mois de l'année 1923 les dépenses ont encore bondi à 237 milliards 460 millions, qui se décomposent ainsi : 219.459 millions en indemnités ordinaires, 8 milliards en indemnités productives et le reste en frais de gestion. Les 8 milliards ont couvert 51 demandes de subvention, destinées à procurer 750.000 journées de travail à 10.000 ouvriers, dans des entreprises de construction de routes, d'endiguement ou d'assainissement (1).

Cependant les chômeurs se plaignaient d'être mal secourus. A la fin de l'année 1922 les ouvriers organisaient l'entraide. Ceux qui étaient occupés abandonnaient une partie de leurs salaires à ceux qui ne travaillaient pas. Puis les organisations professionnelles ont essayé de collaborer avec la loi. Le *syndicat des métallurgistes de Vienne* a décidé de constituer pour la Noël un fonds de secours, au moyen d'un prélèvement de 1 0/0 sur les salaires. Le *syndicat des travailleurs de l'alimentation* et l'*union syndicale des tailleurs* décidaient également par des moyens identiques de verser à leurs chômeurs des indemnités supplémentaires variant de 5.000 à 15.000 couronnes (2).

D'ailleurs la période critique semble passée. La couronne

(1) *Revue internationale du travail*, décembre 1923, p. 299.

(2) *Informations sociales*, 12 janvier 1923.

autrichienne s'est stabilisée et la loi d'assurance est ainsi en mesure de retrouver son équilibre. Mais ce qu'il est essentiel de signaler, c'est que ses bases ont été modifiées et que l'état autrichien a résolu de rejeter la plus grande partie d'un fardeau, qui était devenu excessif. D'abord il a fait savoir qu'à partir du 1^{er} janvier 1923 il ne paierait plus qu'un 5^e des frais, le reste étant partagé par moitié entre ouvriers et patrons. Puis, le 3 février suivant, il a reporté sur les communes une partie du 5^e qu'il devait en principe conserver. Dès lors la répartition des charges se trouverait ainsi établie : employeurs 40 0/0, employés 40 0/0, état 16 0/0, communes 4 0/0. Le principe de la cotisation tripartite serait à peu près abandonné et la législation autrichienne évoluerait dans le sens du système italien, c'est-à-dire qu'elle laisserait aux principaux intéressés le soin de payer les frais de leur assurance (1).

III. LUXEMBOURG

La législation luxembourgeoise d'assurance obligatoire contre le chômage comprend actuellement deux textes du 6 août 1921 : une loi sur la participation financière des communes, des patrons et des ouvriers aux secours de chômage, un arrêté grand-ducal réglementant ces secours. Ces textes ne sont que les préliminaires d'une loi plus complète qui sera votée ultérieurement.

Champ d'action. — L'arrêté se borne à définir les expressions de chômage et de chômeur. Il prétend ne prendre en considération que le chômage involontaire par manque d'emploi, ce qui est une définition un peu étroite. Est qualifié chômeur tout ouvrier, homme ou femme, âgé d'au moins 16 ans, indigent, en état de travailler, qui perd involontairement son emploi et qui justifie d'un effort sérieux et continu pour trouver à s'occuper.

(1) *Revue internationale du travail*, février-mars 1923, p. 322, et décembre 1923 p. 299.

Cette définition semble donc englober tout salarié, occupé à des travaux quelconques. Ses principales caractéristiques sont d'exiger un état d'indigence dûment constaté, ce qui est un principe d'assistance plutôt que d'assurance, et de reconnaître les étrangers au même titre que les Luxembourgeois, c'est-à-dire à condition qu'ils aient élu domicile dans le Grand duché et qu'ils y aient travaillé pendant 200 jours au moins au cours de l'année précédente.

Le chômage saisonnier n'est pas pris en considération, mais le chômage partiel, qui résulte soit de l'introduction de plusieurs jours de chômage dans la semaine ordinaire de travail, soit de la réduction de la journée, est admis sous déduction de deux jours ou 16 heures par semaine. En cas de grève, entraînant indirectement l'arrêt partiel ou total d'une entreprise, les secours de chômage sont refusés, si la grève a été provoquée dans le but de faire participer le personnel de cette exploitation au bénéfice des indemnités.

Celles-ci sont fixées aux taux ci-après :

1° L'ouvrier âgé de plus de 18 ans, célibataire, marié ou veuf, a droit à la moitié du salaire journalier, sans dépasser 3 fr. par jour ouvrable.

2° Le chômeur, chef de famille, reçoit un supplément de 1 fr. par jour ouvrable pour le conjoint sans travail, pour chaque enfant âgé de moins de 16 ans, ou toute personne inoccupée vivant à son foyer et à sa charge.

Le montant global du secours principal et des secours accessoires ne doit pas dépasser 8 fr. par jour ouvrable.

La femme, dont le mari travaille régulièrement, n'est pas considérée comme chômeuse. Quand une famille compte plusieurs ouvriers chômeurs, le chef de famille peut recevoir le maximum de 8 fr. mais alors les autres chômeurs ne toucheront plus que la moitié de leurs indemnités personnelles.

3° L'ouvrier, âgé de moins de 18 ans, n'a droit qu'à la moitié du salaire journalier, sans dépasser 2 fr. 50 par jour. Si toutefois il a des charges de famille, il est admis au bénéfice des dispositions qui précèdent. Il est alors considéré comme ayant plus de 18 ans.

Ce barème est susceptible de révision. La durée du chômage indemnisable est au maximum de 26 semaines par an.

Répartition des charges. — Les secours seront pour moitié à la charge des employeurs et des employés, dans des proportions qui seront déterminées ultérieurement, et pour moitié à la charge des pouvoirs publics (un quart au pouvoir central, un quart aux communes.). La loi désigne en principe la commune de résidence du chômeur. Toutefois si le chômage se produit à l'occasion d'un travail exécuté habituellement dans une autre commune, les deux territoires participent également aux indemnités.

L'Etat supporte donc le principal fardeau, alors qu'en principe tout au moins il n'acceptait dans les systèmes précédents qu'une part plus ou moins réduite. C'est également lui qui fera l'avance des secours de chômage. Ce dispositif ressemble fort à celui de la loi autrichienne. Ici comme en Autriche, les cotisations sont proportionnelles aux indemnités précédemment versées.

Organisation financière et administrative. L'originalité n'apparaît que dans l'organisation financière et surtout administrative. Nous sommes ici dans un territoire de faible étendue. L'assurance-chômage ne sera qu'une fonction de plus à la charge des organismes administratifs locaux. La base est essentiellement communale. Le chômeur fait une déclaration au secrétariat de la mairie dans la commune de sa résidence. Sa demande est transmise à une commission communale paritaire, que préside un membre du collège échevinal et qui se compose de membres élus pour un an, divisés en trois groupes égaux, dont les deux premiers représentent en somme la production: délégués patronaux et ouvriers, présentés par leurs associations ou syndicats, et l'autre la consommation: délégués communaux, qui ne doivent être ni patrons, ni ouvriers.

Si la demande est admise, l'ouvrier reçoit une carte de chômeur, qu'il doit faire timbrer chaque jour. En même temps l'administration communale établit une fiche personnelle à son nom, fiche, qui accompagnée de pièces à l'appui est expédiée

à la Bourse du Travail de Luxembourg, celle-ci fonctionnant comme secrétariat d'une commission centrale de chômage.

Cette organisation centrale a un triple rôle. D'abord elle liquide les indemnités de chômage par l'intermédiaire du caissier des Postes à Luxembourg-ville, avec toute la comptabilité nécessaire pour établir le montant des ristournes, qui reviennent à l'état, soit de la part des communes, soit de la part des ouvriers et patrons.

Ensuite elle opère comme office central de placement. Elle réunit et transmet les demandes ainsi que les offres d'emploi. Elle cherche du travail aux chômeurs avec le concours des bourses d'Esch-s-Alz, et de Diekirch ou même avec le concours de toutes les communes du Grand Duché. Celles-ci doivent au besoin organiser dans ce but des travaux de secours ou se concerter avec les entreprises privées.

Enfin la commission centrale fonctionne comme juridiction d'appel, toutes les fois que les chômeurs sont en difficulté avec la commission paritaire.

Toute cette organisation semble remarquablement adaptée à la vie d'un très petit état. Elle combine sans difficulté la cellule locale avec une centralisation financière et administrative, qui serait impraticable dans une grande nation.

Application. — Le gouvernement luxembourgeois se déclare très satisfait de cette législation, qui n'a pas été ruineuse pour lui et dont l'influence morale aurait été excellente. D'après M. Schock, secrétaire de la commission centrale de contrôle et d'appel siégeant à la Bourse du travail de Luxembourg, la loi d'assurance a éliminé des services de l'assistance publique tous ceux qui sous prétexte de chômage cherchaient à vivre paresseusement aux dépens de la société. D'autre part, l'indemnité d'assurance n'a été accordée qu'à bon escient. Le perfectionnement des services de placement a permis d'offrir à la plupart des chômeurs des occasions de travail qu'ils ne pouvaient plus refuser, de telle sorte que leur nombre a rapidement diminué. De 709 au lendemain de l'application de la loi, il n'était déjà plus que de 656 à la fin du mois, et de 93

à la fin de l'année. Les indemnités avancées par l'état en 1921 représentaient une somme de 136.234 fr. Vers le milieu de l'année 1922, le nombre des chômeurs est tombé à 5, et les dépenses pendant le 1^{er} trimestre étaient réduites à 23.042 fr. Au cours des hivers qui ont suivi, malgré l'influence de la mauvaise saison, les maxima de chômage n'ont pas dépassé 46 en février 1923 et 15 en janvier 1924. Conformément à la loi du 6 août 1921, l'état a fait l'avance de toutes ces sommes, dont les communes lui ont remboursé un quart. Quant à la moitié qui représente la part contributive des patrons et des ouvriers, elle a été portée en débit sur le fonds de chômage qui sera constitué par la future loi d'assurance obligatoire, et c'est seulement à cette époque que des cotisations seront imposées aux patrons et ouvriers. Provisoirement les pouvoirs publics font tous les frais (1).

Il semble donc qu'au Luxembourg, probablement en raison des circonstances particulières d'exiguïté du territoire, qui facilitent le placement des travailleurs et le contrôle du chômage, le but préventif que l'on assigne souvent aux lois d'assurance ait été atteint.

IV. QUEENSLAND

La législation du Queensland est basée sur une loi du 18 octobre 1922, intitulée : *Unemployed Workers Insurance Act*.

Ce texte rappelle à la fois la législation britannique et plus encore la loi autrichienne de 1920. Ce manque d'originalité est à vrai dire surprenant de la part de ces populations australiennes, dont le socialisme a sur bien d'autres questions dépassé de si loin l'Europe.

Champ d'action. — Suivant une habitude très britannique, la loi en question définit d'abord les expressions essentielles,

(1) Renseignements dûs à l'obligeance de M. Reuter, président du Gouvernement luxembourgeois et de M. de Waha, directeur général de l'Agriculture, de l'Industrie et de la Prévoyance sociale.

dont elle se sert. Le mot employeur (employer) désigne toute personne, compagnie, firme ou association, qui emploie ou qui a l'habitude d'employer des travailleurs dans le territoire du Queensland, soit à son compte, soit au compte d'autrui, que l'employeur habite ou n'habite pas ce territoire. Le terme désigne aussi tout directeur ou gérant qui agit pour le compte d'un patron, d'une compagnie, firme ou association en possession ou non de la personnalité morale. Le terme enfin s'applique à la Couronne, à tout ministre, corps politique ou fonctionnaire, représentant la couronne.

Le mot travailleur (worker) désigne toute personne, homme ou femme, âgée d'au moins 18 ans, engagée par un employeur pour un travail quelconque et quel que soit le mode de paiement, au temps, aux pièces, à forfait. L'expression désigne aussi toute personne employée par la Couronne, ministre, corps politique ou fonctionnaire représentant la Couronne.

L'expression ne s'applique pas à ceux qui font des travaux en les donnant en sous-entreprise. Elle ne concerne pas davantage les représentants des carrières libérales, qui exercent en vertu de diplômes ou d'autorisations d'état : avocat, avoué, notaire, médecin, architecte... à moins que ces personnes, au lieu d'offrir librement leurs services à une clientèle, ne soient spécialement engagés par contrat au service d'une entreprise.

Sont également exclus les étrangers originaires d'Asie, d'Afrique ou des îles d'Océanie.

Les travailleurs, désignés par la loi, ont droit à des indemnités de chômage, qui ne doivent pas en principe dépasser la moitié des salaires fixés par contrat, ou, à défaut de contrat, la moitié des salaires usuels. Un tableau précise ces indemnités en prenant pour base une division géographique : districts du nord, du centre et du sud, eux-mêmes partagés en deux subdivisions, selon le coût de la vie dans les diverses régions du Queensland.

	SUD		CENTRE		NORD	
	1	2	1	2	1	2
	S. d.	S. d.	S. d.	S. d.	S. d.	S. d.
Travailleurs, hommes ou femmes.						
célibataires ou veufs.....	45	46.3	46.3	47.6	47.6	20
Mariés avec femme et enfants.....	25	27.6	27.6	30	30	35
De plus pour chaque enfant de moins de 16 ans jusqu'à quatre.	4	5	4	5	4	5

Ces taux d'indemnités seront périodiquement révisés.

Les conditions d'octroi sont à peu près les mêmes qu'en Angleterre et des cours d'instruction professionnelle sont également prévus. Une clause se rapporte plus spécialement à des coutumes et institutions australiennes. Tout chômeur refusant, pour s'embaucher, d'adhérer à l'un de ces syndicats (registered trade or industrial union) qui ont obtenu un droit de préférence d'embauchage pour leurs membres, en vertu de décisions des Cours d'arbitrage industriel du Queensland ou de la Cour confédérale de conciliation et arbitrage, perd tout droit à indemnité pendant 30 jours. Le stage d'assurance est de 6 mois, le délai de carence de 14 jours et la durée du chômage indemnisable de 15 semaines par an. Toutefois ces conditions ne sont pas rigoureuses. Dans les industries intermittentes, des allocations peuvent couvrir les jours de chômage effectif, même inférieurs à 14 mois. De même, en cas d'insuffisance de stage, des accommodements sont admis. Le chômeur peut recevoir des secours proportionnels aux cotisations, qu'il a versées et, dans des cas particuliers de détresse et de misère, l'indemnité être prorogée au delà de 15 semaines.

Répartition des charges. — Les sommes nécessaires au paiement des indemnités seront prélevées à parts égales, c'est-à-dire par tiers, sur les employeurs, les employés et l'état.

Celui-ci avance une somme de 15.000 livres pour garantir le fonctionnement de la première année financière, jusqu'au 30 juin 1923. Patrons et ouvriers rembourseront les deux tiers des indemnités sous forme de cotisations. Les patrons paieront pour les ouvriers, avec retenue sur les salaires. Le taux de ces cotisations sera proportionnel aux charges de

l'assurance. Mais, s'il devait être sensiblement relevé au cours des années ultérieures, l'augmentation serait pratiquée sur les bases suivantes : la moitié à la charge des employeurs, un quart à la charge des employés, un quart à la charge de l'état. Les employeurs sont donc particulièrement visés. Cette idée est très conforme à l'esprit du socialisme australien et aux théories qui se propagent actuellement sur le risque industriel.

Les ouvriers, qui travaillent à des travaux de plusieurs métiers, ne paieront qu'une cotisation.

Organisation financière et administrative. — Elle est essentiellement étatiste, comme en Angleterre, ce qui n'est nullement en contradiction avec les méthodes de socialisme d'état pratiquées en Australie. L'argent destiné au service de la loi formera dans le Trésor un fonds spécial, appelé Fonds d'assurance contre le chômage.

L'organisation administrative a comme base essentielle les bureaux de placement publics. Ces bureaux reçoivent les inscriptions des chômeurs, leur procurent du travail ou des indemnités.

Le rouage central est le Conseil de chômage, qui sous la présidence du ministre des Travaux publics réunit le directeur du travail, le secrétaire des sociétés de secours mutuels, un représentant des employés et un représentant des employeurs, tous deux élus pour 3 ans, par leurs associations respectives, chacune d'elles ayant un nombre de voix proportionnel à celui de ses membres.

Ce conseil contrôle et centralise toutes les organisations locales. Il fait des enquêtes sur les problèmes du chômage et leurs solutions, sur les conditions du marché du travail, les possibilités d'embauchage, les échanges de main d'œuvre et les migrations. Il établit sur toutes ces questions des rapports et des statistiques. Il élabore tous les règlements nécessaires.

Toutefois l'autorité suprême est aux mains du représentant de la Couronne, le Gouverneur en Conseil, qui non seulement approuve et contrôle les actes du Conseil de chômage, mais doit à l'occasion élaborer lui-même, avec la documen-

tation que lui fournit ce dernier conseil et avec l'approbation du Parlement, tout règlement général ou particulier nécessaire pour faciliter l'application de la loi ou suppléer à ses lacunes, par exemple sur le taux des indemnités et des cotisations, le mode de paiement de ces cotisations...

Les voies de recours contre les décisions des bureaux de placement sont limitées au ministre des Travaux publics, qui en réfère au Conseil de chômage, dont la décision est sans appel.

Des pénalités sont prévues, très légères d'ailleurs, contre les employeurs ou employés, qui ne verseront pas régulièrement leurs cotisations. Le ministre peut exiger le paiement de ces sommes, majorées seulement d'un dixième à titre d'amende et encore est-il admis que dans tous les cas où « il serait cruel d'exiger le versement total » le Conseil de chômage aura le droit de faire remise, en totalité ou en partie, ce qui est la porte ouverte à bien des abus et peut permettre aux ouvriers, avec un gouvernement faible, de se dérober à toutes leurs obligations. La loi est un peu plus sévère à l'égard de ceux qui chercheront directement ou indirectement à empêcher le fonctionnement de l'assurance. Tout individu « déclaré coupable envers l'Act » de 1922 sera passible d'une amende ne dépassant pas 100 livres.

Annexes. — Les articles les plus intéressants de cette législation australienne concernent moins l'assurance elle-même que les mesures à prendre contre le chômage. Ici seulement le Queensland préconise des méthodes originales, dont les idées essentielles apparaissaient déjà à propos du rôle dévolu au Conseil de chômage et au Gouvernement. Ces méthodes sont beaucoup plus audacieuses que la politique préventive ou la politique de secours pratiquées en Europe, car elles supposent de la part de l'état un droit d'intervention et de contrôle, qui est conforme aux usages australiens ainsi qu'aux idées actuellement développées en Amérique.

En temps de crise, des mesures actives seront prises pour mettre fin au trouble économique. Le Conseil de chômage dressera la liste des chômeurs, par localités et par métiers.

Il établira tout un programme de travaux publics à la charge des autorités locales, autorisées à contracter dans ce but tous les emprunts nécessaires.

Même en temps ordinaire le Gouverneur en Conseil aura toujours le droit d'intervenir pour régulariser le travail, diminuer ou empêcher les mortes-saisons. Il obligera les employeurs à reporter certaines tâches vers ces périodes, à continuer ou à reprendre des entreprises, dont l'abandon ou la suspension mettrait les ouvriers en chômage. En toute occasion des ordres de transport seront délivrés aux chômeurs désireux de se rendre dans les localités où il y a du travail.

Enfin apparaît un moyen d'action, qui dans ces pays neufs et faiblement peuplés ne soulève pas de grosses difficultés, et peut donner les meilleurs résultats. Le gouvernement aura le droit de s'approprier des étendues quelconques parmi les terres de la Couronne, pour y établir des fermes de travail, à l'usage de tous les chômeurs en général, mais plus spécialement de ceux qui sont peu aptes et trouvent difficilement à s'embaucher.

Application. — Cette loi d'assurance a été très discutée. Elle a soulevé des difficultés à l'égard de certains travailleurs intermittents, comme les dockers, mais dans l'ensemble elle paraît donner de bons résultats. Les cotisations individuelles hebdomadaires ont été fixées à 3 pence pour chaque part (employeur, employé, état), et il semble qu'à moins d'événements extraordinaires elles suffiront pour assurer l'équilibre financier. Les versements ont commencé le 1^{er} mars 1923. De cette date au 24 novembre de la même année ils ont atteint le chiffre de 121.136 livres, alors que les indemnités payées ne montaient qu'à 12.964 livres et les frais d'administration à 1.730. Le nombre des assurés dépasse 117.000 (1). Il est possible que cet exemple soit suivi par les autres états du Commonwealth australien.

(1) *Informations sociales*, 3 mars 1924. — B. I. T. série législative 1922. Australia (Queensland).

B. Les projets de lois.

Parmi les nombreux projets d'assurance obligatoire, actuellement à l'étude il est préférable de se limiter à ceux de l'Allemagne, de la Belgique et de la ville de Bâle, que l'on peut considérer en effet comme à peu près définitifs. Si le projet français, qui cependant n'est encore qu'à sa phase tout à fait première d'élaboration, figure à la suite des précédents, c'est qu'il nous intéresse plus spécialement.

Le retard de l'Allemagne et de la France dans la voie de l'assurance obligatoire s'explique aisément. Ces deux puissances n'avaient chez elles, pour des raisons économiques et sociales d'ailleurs très différentes, que fort peu de chômage à combattre. Quant à la Belgique et à la Suisse, terres en quelque sorte classiques de l'assurance libre, elles avaient des organisations privées assez complètes pour que le besoin de rouages officiels ne se fit pas sentir, du moins jusqu'aux dernières grandes crises de chômage.

Par là même ces projets ne s'inspirent pas de méthodes identiques. En Allemagne et en France reparaît le système étatiste qui est à la base de l'assurance anglaise. C'est une imitation toute naturelle, car chez nous les assurances libres ou syndicales n'ont pas atteint un degré suffisant de développement, tandis qu'au delà du Rhin si les syndicats ouvriers sont puissants et bien outillés, les assurances sociales sont devenues depuis Bismarck un véritable domaine du gouvernement. Au contraire la Belgique et la Suisse ont limité le plus possible les interventions de l'état, pour ne pas troubler les organisations, que celui-ci entendait secourir et renforcer.

I. LE PROJET ALLEMAND

L'Allemagne a, comme on sait, donné l'exemple des assurances sociales. Il ne manquait à sa législation, pour être complète, que de couvrir le risque de chômage. Mais cette conclusion n'était pas urgente, tant que les industries allemandes

étaient prospères. C'est seulement avec les crises qui ont suivi l'armistice que les Allemands ont décidé d'imiter l'Angleterre et d'autres nations comme l'Autriche, qui d'ordinaire ont copié plutôt qu'elles n'ont inspiré l'Allemagne.

Un premier projet fut présenté au Conseil d'Empire en 1920. Il s'appliquait aux travailleurs de l'industrie et du commerce, confondus dans un cadre unique, d'après leur inscription aux caisses d'assurance-maladie. Il fut très attaqué. En particulier la Chambre de Commerce de Berlin lui reprochait de ne pas s'appuyer suffisamment sur les organes de placement. Il est vrai qu'à cette époque le placement public était encore rudimentaire et ne fut vraiment organisé que deux ans plus tard. Il fallut donc retirer le projet (1).

Un nouveau texte a été déposé en 1922. Les principales dispositions sont les suivantes (2). Comme en Autriche le texte de la future loi prend pour base la loi préexistante d'assurance-maladie. Mais il n'englobe pas tous les bénéficiaires de celles-ci (3). Sont admis les ouvriers et employés de l'industrie et du commerce. Sont exclues les personnes occupées à des travaux agricoles ou domestiques. Les diverses professions sont divisées en trois classes, qui correspondent à trois degrés de risques.

L'assurance fournit des secours aux chômeurs, qui tombent malades, les deux organisations étant liées. Elle protège les travailleurs contre le chômage partiel, quand les salaires ainsi obtenus tombent au-dessous du taux de l'indemnité de chômage. Elle couvre surtout le chômage complet en imposant aux assurés des conditions d'octroi, qui rappellent celles des législations précédentes et plus spécialement de la législation

(1) *Informations quotidiennes*, 27 janvier 1921.

(2) Documents du travail. N° 59, mars 1922.

(3) La loi allemande d'assurance-maladie votée en 1883 et sans cesse élargie a fini par englober tous les travailleurs de l'industrie, les employés de commerce, les travailleurs à domicile, les ouvriers agricoles, les domestiques, les artistes dramatiques... au total 18 millions de personnes en 1912.

anglaise. L'une des conditions essentielles pour avoir droit aux secours consiste dans le paiement préalable d'un minimum de 26 cotisations hebdomadaires pendant les deux années qui précèdent la mise en chômage. Il n'en est pas moins vrai que, la loi une fois mise en marche normalement, le taux des cotisations sera fixé chaque année d'après les résultats de l'année précédente. L'Allemagne prétend concilier ainsi les méthodes a priori de l'Angleterre et a posteriori de l'Autriche. Quant aux indemnités, y compris les suppléments pour charge de famille, elle ne dépasseront pas 75 0/0 des salaires.

Les ressources nécessaires seront demandées à parts égales, c'est-à-dire par tiers, aux patrons, aux ouvriers et aux pouvoirs publics. Le Reich, les différents états du Reich et les communes se partageront ce dernier tiers. C'est le procédé égalitaire de la loi autrichienne primitive.

Le bureau de placement public, institué conformément à la loi du 1^{er} octobre 1922, est le rouage administratif fondamental. C'est lui qui reçoit les demandes des chômeurs et fait toutes les enquêtes nécessaires pour vérifier leurs droits, l'existence du chômage partiel ou total. Il procure du travail ou paie des indemnités, fournit des outils ou assure des compléments d'instruction professionnelle. Les contestations entre les assurés et les bureaux vont en premier ressort aux Conseils d'administration des Offices locaux, puis aux Offices régionaux, enfin à l'Office impérial. Afin de simplifier le mécanisme financier les caisses d'assurance-maladie serviront aussi à l'assurance-chômage.

L'argent de ces caisses couvrira non seulement les indemnités de chômage, mais les frais du placement et ceux de l'assistance productive, c'est-à-dire des travaux spécialement entrepris pour occuper les chômeurs.

Ce projet de loi, comme le premier, a soulevé des discussions et des critiques. Par exemple les Chambres de Commerce ont estimé que les employés de bureau devraient être exclus du bénéfice de la loi. A leur avis, les cotisations devraient être pour les deux tiers à la charge des ouvriers et pour un tiers seulement à la charge des patrons, suivant la méthode em-

ployée dans l'assurance-maladie. La division des industries en classes est arbitraire. Sont à mettre à part seulement les industries saisonnières et celles qui par nature n'ont pas de chômage (1).

Le projet a été adopté par le Conseil économique fédéral après un examen qui s'est prolongé du mois de juin 1922 au mois de mars 1923, puis soumis au Reichstag qui dans sa séance du 5 juin 1923 l'a renvoyé à sa commission de politique sociale. Au cours de cette filière parlementaire, il a subi divers remaniements et il n'est pas certain qu'il n'en subisse pas encore quelques autres.

Les principales transformations ont porté sur les points suivants. Le Conseil économique fédéral a admis les fonctionnaires, les domestiques, les ouvriers agricoles, du moins ceux qui, en dehors de leurs occupations comme salariés, ne sont ni propriétaires ni métayers. Ainsi le parallélisme est devenu plus complet qu'en Autriche entre les deux assurances (chômage et maladie). La division des professions en classes a disparu. Le Conseil a estimé que les risques les plus faibles devaient être solidaires des autres. Il a seulement mis à part les ouvriers agricoles et les domestiques.

Dans les conditions d'octroi l'interprétation des conflits industriels a provoqué des discussions assez vives. Le Conseil y a mis fin en chargeant une commission paritaire de rédiger le paragraphe de la loi, relatif à cette question. Une solution, voisine de la solution anglaise, a été adoptée. Le projet de loi exclut les ouvriers, dont le chômage est la conséquence directe d'une grève ou d'un lock-out et qui travaillent dans l'établissement ou dans une succursale suffisamment rapprochée de l'usine où le conflit a éclaté. Par contre sont admis à bénéficier des secours les ouvriers indirectement atteints, dans des usines qui n'ont aucun lien ou qui ont seulement une dépendance lointaine avec le centre de la grève ou du lock-out. Une telle définition suppose un examen des divers cas d'es-

(1) *Informations sociales*, 3 février 1922.

pèce. Une commission, composée de trois délégués patronaux, de trois délégués ouvriers et de trois délégués indépendants, sera chargée de cette interprétation.

Une limite a été fixée à la part contributive des ouvriers et des patrons, limite au plus égale à trois jours du salaire moyen dans la profession considérée. De même la destination des fonds a été précisée. Les cotisations patronales et ouvrières ne contribueront que pour moitié à la dépense des bureaux de placement et les crédits accordés à l'assistance productive ne dépasseront pas le quart du total des ressources de l'assurance (1).

Dès l'année 1922 le gouvernement fédéral avait songé à constituer un fonds d'assurance, afin de faciliter et d'accélérer l'application de la future loi. Toutes les personnes, visées par le projet, auraient versé une cotisation de 1 mark 50 par semaine (contributions patronale et ouvrière réunies) (2). Mais avec la crise de chômage, qui éclata alors en Allemagne, comme en Autriche, et l'avilissement toujours plus accentué du mark (3), il sembla nécessaire d'intensifier la politique d'assistance.

En 1923, une réaction s'est produite contre ces procédés. Le 13 septembre, une commission spéciale du Reichsrat, chargée d'étudier tous ces problèmes, était unanime à reconnaître que la prorogation du système actuel, considéré d'ailleurs de tout temps comme une mesure provisoire, ne pouvait plus être envisagée. En dehors des arguments d'ordre financier, l'assistance soulève des objections d'ordre politique et moral. Elle semble avoir diminué chez beaucoup d'ouvriers le goût du travail. Elle a provoqué des troubles. La Commission a donc

(1) *Revue internationale du travail*. Juin 1923, p. 962 et décembre p. 897.

(2) *Informations sociales*, 10 février 1922.

(3) Les indemnités journalières accordées individuellement aux chômeurs se chiffraient en octobre 1923 par millions de marks. Les dépenses totales du service d'assistance atteignaient 40.000 milliards par jour.

invité le ministère à presser le vote au Reichstag du projet de loi d'assurance obligatoire et de favoriser le développement de l'indemnisation productive.

Le 13 octobre suivant, une loi d'exception donnait au gouvernement fédéral pleins pouvoirs pour remédier à la crise économique. Une ordonnance du même jour a transformé le caractère de la politique d'assistance par l'introduction de principes empruntés au projet de loi. Par exemple employeurs et employés contribuent au paiement des allocations de chômage. Autre innovation, plus originale encore: institution du travail obligatoire. Les chômeurs adultes seront obligés d'exécuter, « comme contre-prestation » des secours reçus, les travaux d'utilité publique, qui leur seront désignés, tandis que les jeunes gens suivront des cours pratiques de perfectionnement. C'est une des rares innovations que l'Allemagne ait apportées à la question de l'assurance-chômage. Cette idée tend à transformer le caractère des méthodes actuelles, en créant une assurance productive, analogue à cette assistance productive, qui précisément avait atteint en Allemagne un si grand développement après la guerre. Sur ce point encore assistance et assurance tendent à se confondre. Tout au plus est-il possible d'établir une différence de principe, le travail étant dans l'assistance la condition préalable et au contraire l'indemnité dans l'assurance.

L'ordonnance du 13 octobre n'est que provisoire. La loi sur l'assurance obligatoire sera mise en vigueur aussitôt qu'elle sera définitive (1).

II. LE PROJET FRANÇAIS

Le projet français d'assurance obligatoire contre le chômage est tout récent. Il a été déposé à la Chambre par le député Mouret le 8 mai 1923. Déjà précédemment, le 28 janvier 1895, M. Jouffray, avait déposé un projet de loi, inspiré des expériences suisses, mais à triple participation, qui en raison des événements de St Gall, ne fut même pas discuté.

(1) *Revue internationale du Travail*, décembre 1923, p. 898.

Le projet Mouret destiné à supprimer en matière de chômage l'assistance, « où les hommes n'entrent que tête basse et la main tendue », se réduit à 18 articles, indiquant seulement les principes. Des règlements d'administration publique seraient nécessaires pour préciser le fonctionnement.

Tout salarié, dont le gain annuel ne dépasse pas 12.000 fr., reçoit en cas de chômage involontaire une indemnité égale à la moitié de son salaire journalier, ainsi que des suppléments égaux à un dixième pour sa femme non salariée ou pour chacun de ses enfants au-dessous de 16 ans.

Le délai de carence est de deux jours. La durée du chômage indemnisable est en principe d'un mois, mais elle peut-être prolongée dans certains cas.

L'assurance est basée sur la triple coopération financière des pouvoirs publics, des employeurs et des employés, suivant la méthode anglaise. Mais les ressources les plus importantes sont demandées aux pouvoirs publics, état, départements et communes, pour cette raison, dit le projet de loi, que leur action sur le marché du travail, au moyen des régimes douaniers, des législations financières et commerciales, est la plus sensible. La contribution patronale est la rançon des responsabilités encourues par le patronat moderne, qui dans son désir de gain, son imprévoyance, et ses vues étroites n'a aucun souci de la main d'œuvre. Enfin la contribution des salariés est essentiellement destinée à leur permettre d'intervenir dans la gestion et l'administration de l'assurance.

Les proportions sont les suivantes :

1° Etat. 1/100^e du total des recettes de chaque budget communal ;

1/100^e du total des recettes de chaque budget départemental ;

1/100^e du total du budget de l'Etat.

2° Employeurs. 1/100^e de la totalité des salaires payés par chacun d'eux.

3° Employés. 1/100^e du salaire de chacun des assurés.

Les employeurs sont tenus de faire le précompte sur les salaires et de verser la totalité des cotisations ouvrières et patronales. En cas de crise grave les prestations patronales

pourront être augmentées, soit dans une profession déterminée, soit dans une région et portées à la 20^e partie des salaires que ces employeurs auront payés au cours de l'année précédente. De même les communes et les départements pourront être appelés à verser une contribution supplémentaire, mais avec, dans l'un et l'autre cas, recours au Conseil d'Etat.

Les organisations financière et administrative, d'ailleurs intimement liées, comportent trois séries de rouages, une caisse centrale au Ministère du travail, des caisses régionales, dont le nombre ne dépassera pas 25 pour la totalité du territoire français et colonial, enfin des caisses locales.

La caisse centrale comporte l'administration suivante :

Le Ministre du Travail, président ;

Un membre de l'Académie des Sciences ;

Un membre de l'Académie des Sciences morales et politiques ;

Un sénateur, désigné par la Commission du Travail ;

Un sénateur, désigné par la Commission d'Hygiène ;

Deux membres, désignés par le Ministre du Travail ;

Dix employeurs, élus par l'ensemble des Chambres syndicales patronales ;

Dix salariés, élus par l'ensemble des Chambres syndicales ouvrières.

Chacune des caisses régionales est administrée par un Conseil, composé comme suit :

Un membre désigné par le Ministre du Travail ;

Cinq membres élus par les employeurs ;

Cinq membres élus par les salariés.

Les caisses locales, mutualistes, syndicales ou patronales, ont à leur tête un conseil élu parmi l'ensemble de leurs adhérents. A défaut de caisses libres, une caisse officielle sera créée dans chaque arrondissement, avec un conseil ainsi composé :

Un membre désigné par la caisse régionale ;

Cinq membres élus par les employeurs ;

Cinq membres élus par les assurés.

Toute cette hiérarchie de caisses d'assurance n'est pas sans ressemblance avec l'organisation italienne. Les administrateurs élus sont partout désignés d'après le procédé de la représentation proportionnelle. Le grand principe administratif est le même partout. En raison de la collaboration financière, qui est imposée à l'Etat, aux employeurs et aux employés, il est naturel que sous la direction et le contrôle indispensable de l'Etat, ce soient les travailleurs et les patrons en nombre égal qui assurent l'application de la loi.

Les caisses locales fonctionnent sous la surveillance des caisses régionales et de la caisse centrale. La personnalité est conférée à ces dernières. Contre les décisions des caisses régionales, les caisses locales et les chômeurs ont un droit de recours auprès de la caisse centrale, qui décide en dernier ressort.

L'argent des cotisations, recueilli par les caisses locales est rassemblé dans les caisses régionales et centrale, et celles-ci en retour fournissent aux premières les sommes nécessaires au service des indemnités.

La caisse centrale ne se contentera pas de gérer les fonds de l'assurance. Elle organisera, d'accord avec les organes régionaux et locaux, un service complet de statistiques des mouvements de la main-d'œuvre, par profession et par région, de manière à faciliter l'équilibre sur le marché du travail. Elle étudiera les conditions d'existence matérielles et morales de la population ouvrière dans les différentes contrées. Elle établira une liaison aussi complète que possible entre les caisses de chômage et les offices de placement, de manière que toutes les institutions de même nature contribuent à combattre et à atténuer « la plaie du chômage involontaire ».

Tous les frais d'administration seront supportés par l'Etat.

Il est difficile d'apprécier un texte, qui est un avant-projet, plutôt qu'un projet véritable et qui n'a pas d'autre prétention que de poser le principe de la triple participation financière avec celui de la hiérarchie administrative. Mais le moins que l'on puisse dire, c'est que dans les conditions actuelles il man-

que de base, et apparaît comme artificiel et dépourvu de simplicité. Il en est tout autrement dans les textes qui suivent.

III. LE PROJET BELGE

La Belgique n'est arrivée que par étapes lentes et méthodiques à l'assurance obligatoire. Les organisations libres, qui avaient fait si longtemps sa réputation, furent profondément troublées par la guerre. Une vaste politique d'assistance fut indispensable pendant quelque temps. Mais à partir de juin 1920 il y eut non seulement retour aux méthodes de l'assurance, mais modification aux habitudes anciennes avec intervention progressive des pouvoirs publics.

Le 1^{er} juin 1920 le gouvernement belge décidait :

1° De fixer le montant de ses subventions à 50 0/0 des cotisations versées par les assurés.

2° Pour une période de 25 mois, et en vue d'encourager l'affiliation des travailleurs aux caisses de chômage, de prendre à sa charge le paiement d'indemnités aux nouveaux assurés, qui se trouveraient sans travail avant d'avoir accompli la période de stage imposée par les statuts de leur caisse.

3° De prendre également à sa charge le paiement des secours pour les périodes de chômage excédant la durée maximum prévue par les statuts, ainsi que pour les assurés affiliés à une organisation dont les ressources se trouveraient épuisées par la crise. Toutefois ces avantages étaient accordés seulement aux caisses affiliées à un fonds de chômage communal, et à condition que les communes prissent à leur charge 10 0/0 des dépenses de l'Etat.

Ces décisions eurent pour effet d'étendre le champ de l'assurance, mais il y avait encore beaucoup d'abstentions. Alors une nouvelle étape fut franchie. Le gouvernement invita les communes à instituer, au sein des fonds de chômage communaux, des caisses d'assurance officielles, à l'usage des travailleurs qui voudraient bénéficier des secours, sans pour

cela s'affilier à un syndicat. Mais il fut mal suivi. A Liège, par exemple, une caisse officielle fut ainsi fondée en février 1921. Le chiffre de ses adhérents était de 237 en avril, ce qui était déjà bien peu. Il n'était plus que de 47 en décembre et de 17 un an après. Le principe de l'obligation s'imposait donc. (1)

Le gouvernement chargea la section belge de l'Association internationale pour la lutte contre le chômage de préparer un projet de loi sur l'assurance obligatoire et le 11 juillet 1922, M. Léon Troclet, député de Liège et président de cette section, déposait au Parlement un texte dont les grandes lignes sont les suivantes : (2)

Tous les travailleurs salariés, âgés de 16 à 65 ans; des entreprises commerciales ou industrielles, ressortissant aux Conseils de Prud'hommes, devront s'affilier à des caisses d'assurance. Les ouvriers agricoles et les domestiques ne sont pas soumis à l'obligation, mais l'Etat encouragera par des subventions leurs organisations d'assurance libre. Le principe de l'obligation, ainsi restreint au début, pourra être étendu dans la suite.

Le mécanisme du projet belge rappelle celui de la loi italienne en ce sens qu'il est divisé en deux étages : caisses primaires et fonds national de réassurance. Mais tandis que l'Italie, en l'absence de caisses professionnelles nombreuses et solides, avait prétendu mettre au premier plan un rouage nouveau, les caisses officielles, le projet belge au contraire trouve plus logique et plus pratique de s'appuyer d'abord sur l'ensemble si complet, que les organisations ouvrières ont mis sur pied avec le concours des pouvoirs locaux. Ce système d'assurance obligatoire apparaît ainsi comme l'aboutissement naturel du système d'assurance volontaire préexistant, dont il respecte les organes et dont il maintient toute la souplesse d'adaptation aux besoins des diverses industries.

(1) *Revue internationale du travail*, décembre 1923, p. 904.

(2) B. I. T. *Informations quotidiennés*, 16 août 1921.

Quant aux deux étages de la législation belge, ils sont basés sur une idée beaucoup plus profonde et originale. Le fonds de réserve n'agit pas seulement à la façon d'un simple renfort. Il correspond à une autre influence sociale.

Caisses primaires. — Les caisses syndicales professionnelles continueront de fonctionner comme par le passé et formeront la catégorie essentielle de caisses primaires. Mais à l'usage des ouvriers syndiqués, et pour que l'assurance obligatoire ne rende pas également obligatoire l'affiliation à un syndicat ouvrier, des caisses interprofessionnelles seront créées sous la direction des administrateurs des fonds de chômage communaux ou intercommunaux.

Les unes et les autres seront alimentées de la même manière. Elles recevront à titre obligatoire :

1° Les cotisations des assurés, au moins égales à certains minima correspondant à l'importance du risque de chômage, les caisses étant réparties en quatre catégories avec des cotisations, qui seront respectivement au moins de 8, 10, 12 et 14 centimes par semaine et par franc d'indemnité journalière.

2° Des subventions de l'état, égales à 50 0/0 du montant des cotisations reçues, ainsi que des subventions des provinces et des communes intéressées, calculées, non plus sur les cotisations, mais sur les indemnités, et égales à 40 0/0 du montant des sommes payées, à parts égales entre provinces et communes.

Les indemnités de chômage ne dépasseront pas la moitié du salaire normal, ni en tenant compte des compléments pour charges de famille, les deux tiers. Le stage d'assurance ne sera pas inférieur à un an. La durée du chômage indemnifiable sera de 60 jours par an, dans les professions qui ne sont pas sujettes au chômage saisonnier, et de 36 jours dans les autres. Le délai de carence sera de 2 jours ou 16 heures en cas de chômage continu : de 8 heures par semaine ou 16 heures par quinzaine en cas de chômage intermittent. Les caisses primaires, en raison de leur caractère professionnel et local, seront qualifiées mieux que quiconque pour assurer

le contrôle de la réalité du chômage et de son caractère involontaire.

Fonds national de réassurance. — Le fonds national renforcera les organisations primaires dans certains cas bien déterminés. D'abord il accordera des périodes d'indemnités supplémentaires de 30 jours au maximum aux chômeurs qui auront épuisé leurs indemnités statutaires. Il interviendra, solution originale, en faveur des ouvriers dans les lock outs, quand les patrons auront refusé de soumettre le conflit à l'arbitrage. Enfin il se substituera aux caisses qui auront épuisé leurs crédits.

Le fonds national s'alimentera aux sources suivantes :

1° Cotisations des employeurs, égales à 50 0/0 du montant des cotisations versées par les ouvriers.

2° Subventions de l'état, égales à 50 0/0 des cotisations patronales.

3° Versements des caisses primaires, égaux à 5 0/0 du montant des cotisations encaissées par elles, et remboursements, égaux tantôt à 5 et tantôt à 10 0/0 du montant des indemnités, que le fonds national aura payées à leur place.

Ainsi les employeurs, qui échappaient aux caisses primaires, seront obligés de contribuer au fonds de réserve et les trois éléments ordinaires de l'assurance, employeurs, employés et pouvoirs publics, se trouveront ainsi réunis.

Mais il est aisé de voir que dans un tel système les trois contributions ne sont pas égales. Ce sont les employés qui font le principal apport, puis l'état, enfin les employeurs. C'est une conséquence de ce fait que le projet d'assurance belge se borne à légaliser un système d'assurance libre à base syndicale. C'est une survivance du passé, qui cependant, ne s'imposait pas.

Une véritable comptabilité met en relations le fonds de réassurance et les caisses primaires, mais elle est nécessaire pour intéresser celles-ci à la bonne gestion du fonds et pour les encourager à ne pas dépasser les limites de leurs propres crédits. En raison du caractère très local et professionnel de

l'assurance belge, le fonds de réserve maintiendra entre les diverses industries une solidarité qui sans lui ferait défaut.

Ce projet de loi, simple dans l'ensemble et remarquablement adapté à la situation préexistante, capable de fonctionner immédiatement sans rouages administratifs nouveaux, autres que celui du fonds de réserve, et sans changer en somme les habitudes ouvrières du pays, fait le plus grand honneur à la section belge de l'Association internationale.

Les discussions, auxquelles ce projet a donné lieu, ont porté moins sur les grandes lignes que sur certains détails et certaines modalités. Ainsi l'avant-projet que les organisations syndicales avaient fait paraître dans le *Mouvement syndical belge* du 18 février 1922 admettait dans leur ensemble les idées de M. Troclet (1). Il se bornait à réclamer l'incorporation obligatoire des ouvriers agricoles, à exiger le versement de cotisations patronales aux caisses primaires, à discuter les proportions des divers subsides venant des ouvriers, des patrons ou de l'état. Encore faut-il ajouter que l'opinion n'a pas approuvé toutes ces critiques. La commission syndicale du parti ouvrier a estimé au contraire qu'il ne fallait pas exiger de cotisations patronales au premier degré, car ces contributions auraient comme conséquence logique un contrôle des patrons sur la gestion des caisses primaires. Or celles-ci ont toujours été des institutions ouvrières et elles tiennent à conserver leur indépendance (2).

Ainsi le grand principe original de la législation belge sera maintenu, d'une part organisations primaires, basées sur la collaboration des employes et des pouvoirs publics, d'autre part fonds de réserve, basé surtout sur la collaboration des employeurs et de l'état. Les corrections porteront sur le détail, par exemple sur les taux de contributions. Toutefois il faut signaler que deux arrêtés du 18 et du 19 février 1924 ont réduit les droits des assurés en cas de grève ou de lock-out et

(1) *Informations sociales*, 17 mars 1922.

(2) *Informations sociales*, 28 juillet 1922.

les attributions des commissions paritaires dans les bourses du travail » (1).

IV. LE PROJET DE BALE-VILLE

On sait que le principe de l'obligation fut tenté de bonne heure en Suisse. En dehors de St-Gall un projet d'assurance obligatoire contre le chômage fut envisagé à Bâle, dans les dernières années du siècle dernier, mais sans grand succès.

A la place de cette institution, l'Union des ouvriers de Bâle fonda le 15 avril 1901 une « caisse des chômeurs », facultative et interprofessionnelle, mais qui disparut dès l'année 1909. Elle fut remplacée par des caisses syndicales, établies sur le type ordinaire. Une loi du 16 décembre 1909 leur accorda des subventions, en même temps qu'elle instituait une caisse officielle, qui ne se soutint d'ailleurs que grâce aux subsides toujours plus élevés de l'état.

Ces organisations restaient libres. Mais en 1919, le Département de l'Intérieur, à Bâle-Ville, a commencé l'étude d'un nouveau projet d'assurance obligatoire. Le texte a été publié avec un exposé des motifs. Son originalité consiste à ne rien innover. Il est encore moins révolutionnaire que le projet belge, qui cependant l'est déjà fort peu. Il maintient le système bâlois antérieur, sous sa double forme, caisse publique et caisses syndicales. Ces caisses sont agréées aux mêmes conditions que par le passé. Les associations, qui les dirigent, doivent exister depuis 6 mois au moins et compter un chiffre minimum de 50 membres. La gestion financière de l'assurance doit être entièrement séparée des autres buts sociaux et admettre le contrôle de l'administration cantonale. Un seul principe est nouveau, celui de l'obligation. Tous les salariés, âgés de plus de 16 ans et domiciliés dans le canton ou travaillant sur le territoire cantonal depuis au moins trois mois, sont tenus de s'affilier à la caisse publique ou à l'une des caisses syndicales, à leur choix. Les fonctionnaires seuls sont obligés de s'inscrire à la caisse

(1) *Revue internationale du travail* : février-mars 1923, p. 323. — *Informations sociales* : 31 mars 1924.

publique. Sont exclues les personnes dont le salaire dépasse 7.000 fr. par an.

En cas de chômage l'indemnité est de 5 fr. au moins, sans dépasser les deux tiers du salaire normal. La durée du chômage indemnisable est de 90 jours par an au maximum.

Précédemment, comme dans toute assurance libre, les charges se partageaient entre les ouvriers et les pouvoirs publics. Le principe de l'obligation est étendu aux patrons. Les cotisations des ouvriers seront fixées par le Conseil d'Etat pour la caisse publique, par les statuts particuliers pour les caisses privées. Les subventions des pouvoirs publics seront variables suivant les besoins. Quant aux cotisations patronales, elles seront égales à un demi pour cent du salaire de chaque ouvrier assuré. Ici comme en Belgique, on leur donnera une destination un peu spéciale. Bien qu'il n'y ait pas dans la future organisation bâloise deux étages financiers, cet argent interviendra surtout à titre d'appoint et de garantie. Il servira à couvrir le déficit et à constituer une sorte de réserve (1).

Il semble donc que dans ces systèmes d'assurance obligatoire les idées restent très conservatrices et que les assurés soient d'abord considérés comme ayant le devoir de s'aider eux-mêmes. Le point de vue est tout différent dans les législations qui suivent.

§ 2. *LES LÉGISLATIONS D'ASSURANCE A BASE DE COTISATIONS PATRONALES.*

Dans l'état actuel des choses, ces législations se limitent à un régime, qui fut provisoirement en usage en Suisse et à des lois qui fonctionnent encore en Russie, mais dont le résultat est assez mal connu. Parmi les projets, le seul qui ait affronté le vote d'assemblées législatives est celui du Wisconsin aux Etats-Unis.

(1) Rabinovitch. op. cit. : page 105.

I. LA SUISSE.

A. *Préliminaires.*

En Suisse, il faut toujours distinguer le point de vue local et le point de vue fédéral. Dans les cantons fonctionnent comme à Bâle des caisses publiques, organisées par les autorités communales ou cantonales et des caisses privées, établies par des associations et notamment des syndicats. Le gouvernement fédéral a subventionné toutes ces organisations locales. De plus, il a imaginé pendant et après la guerre un système qualifié d'assistance obligatoire, mais qui est, comme on sait, un système d'assurance, avec cette particularité que les employeurs en supportent les charges, aidés il est vrai par l'état (1).

Une première application de cette assistance obligatoire fut essayée pendant la guerre. La crise de chômage de 1917 avait dépassé très vite les modestes moyens des institutions syndicales. Alors, en raison des fortunes scandaleuses que certains industriels avaient réalisées, le gouvernement fédéral estima que les employeurs s'étaient assez enrichis pour subir maintenant les inconvénients de la guerre mondiale, après en avoir eu les avantages. Il mit en principe à leur charge le service du chômage, initiative hardie qui n'avait encore été prise nulle part, mais qui venait en Suisse après bien d'autres initiatives du même genre en matière d'assurance.

D'abord, le 24 mars 1917, le Conseil fédéral « en vertu des pleins pouvoirs qui lui avaient été donnés au début de la guerre pour assurer la sécurité du pays et le maintien de la neutralité », créait un Fonds de chômage fédéral, qu'il destinait à subventionner les diverses caisses de secours et qui serait alimenté par un impôt supplémentaire sur les bénéfices de guerre, égal au cinquième du montant principal de l'impôt.

(1) B. I. T. l'action de l'administration fédérale dans la lutte contre le chômage en Suisse, p. 1.

Ensuite, le 5 août 1918, un autre arrêté pour parer « aux effets déplorables » de la guerre et aux « conditions extraordinaires » qu'elle a provoquées, imposait aux employeurs tout un système de travail à temps réduit, de manière à éviter le chômage total (1).

L'arrêté fait un devoir aux chefs d'entreprises, obligés de réduire leur activité, de restreindre la durée du travail ou d'en modifier l'organisation, plutôt que de congédier une partie de leur personnel. Dans un même groupe d'industries, quand certaines usines auront peu de travail, les autres n'auront pas le droit de prolonger la journée. La solidarité devient obligatoire pour les employeurs non seulement entre eux, mais à l'égard de leurs ouvriers, afin que ceux-ci n'aient pas trop à souffrir de ce chômage partiel. Trois cas sont à distinguer :

Si l'ouvrier subit par semaine une réduction de 5 heures ou de 10 0/0 au plus, le chef d'entreprise n'est pas tenu de l'indemniser pour le temps chôme.

Au delà de cette limite et si la réduction de travail demeure inférieure à 60 0/0, le patron doit payer à l'ouvrier 50 0/0 du salaire correspondant au temps chôme, déduction faite de 10 0/0.

Enfin dans le 3^e cas, lorsque la réduction est supérieure à 60 0/0, l'ouvrier a encore droit à une indemnité égale à 50 0/0 du salaire correspondant au temps chôme, déduction faite de 10 0/0, mais sans que cette indemnité puisse être inférieure à 60 0/0 du montant total du salaire normal, ni à 70 0/0 si l'ouvrier est marié ou s'il a des charges. D'autre part l'indemnité n'est plus alors à la charge exclusive de l'employeur. Elle se partage par tiers entre le chef d'entreprise, la confédération et le canton. Ce dernier peut à son tour rejeter la moitié ou le tiers de sa contribution sur les communes intéressées de son territoire.

(1) A. F. Chômage : n° 49, mai 1921, la crise de chômage en Suisse, par Gabriel Ramon et Frank Drouillet.

L'organisation de l'assistance est confiée directement aux chefs d'entreprise ou plus exactement à leurs associations professionnelles, qui deviennent ainsi le rouage essentiel de lutte contre le chômage, de même que les syndicats ouvriers dans les assurances qui précèdent. Le caractère de solidarité patronale se retrouve ici, car les industriels sont tenus de verser immédiatement à l'œuvre commune une somme représentant le salaire de chacun de leurs ouvriers pendant deux semaines, de manière à se porter réciproquement secours. C'est également à ces associations professionnelles que sont versées les subventions fédérales et cantonales.

La participation financière des chefs d'entreprises, déjà très limitée, ne doit pas dépasser leurs disponibilités. Ils ne sont tenus que jusqu'à concurrence du salaire correspondant à 6 semaines de travail sans chômage. Au-delà de cette limite l'indemnité tombe par moitié à la charge de la confédération et des cantons.

B. La législation de 1919.

Avec l'armistice et l'aggravation du chômage il fallut procéder à l'élargissement des mesures prises en 1917 et 1918. Une série d'arrêtés du Conseil fédéral étendirent le champ de l'assistance à d'autres catégories de bénéficiaires. Puis ces décisions, fondues en une seule, constituèrent l'arrêté du 29 octobre 1919, suivi lui-même des dispositions d'exécution du 10 novembre. Ainsi se trouva constitué un service complet d'après-guerre, sous la direction de l'Office fédéral d'assistance aux chômeurs, créé le 21 mars de la même année. (1)

Comme la loi italienne d'assurance, qui lui est contemporaine, cette législation suisse d'assistance envisage le problème du chômage sous plusieurs aspects et se donne un triple

(1) B. I. T. l'action de l'administration fédérale dans la lutte contre le chômage en Suisse, p. 3. — Série législative, 1920. Suisse, 4-5.

but. D'abord au sein de l'Office national une *Centrale fédérale de placement* s'efforcera de développer et de coordonner les offices locaux et cantonaux. (1)

En second lieu des crédits importants permettront de créer des occasions de travail. Le message du Conseil fédéral du 30 mai 1919 déclare que « le paiement des indemnités de secours n'est qu'un palliatif... » L'office fédéral intervendra « non seulement pour combattre le chômage existant, mais aussi pour agir préventivement dans ce domaine de la façon la plus large. On doit pouvoir offrir du travail à chaque chômeur, autant que possible dans son métier. » Sont à la fois prévus des travaux de secours proprement dits n'exigeant aucun apprentissage, aucune aptitude spéciale : défrichements, reboisements, endiguements... et des travaux professionnels, non seulement manuels, mais intellectuels.

Enfin, quand les moyens qui précèdent seront épuisés, l'assistance proprement dite aux chômeurs deviendra légitime. L'arrêté du 29 octobre 1919 définit les conditions générales d'admission. Il accorde le bénéfice de l'assistance à tous les ouvriers et employés, âgés de 16 ans au moins, capables de travailler et régulièrement occupés dans des entreprises privées, industrielles ou commerciales, et qui subissent, du fait d'un chômage total ou d'une réduction de travail involontaire dont la cause ne leur est pas imputable, une perte de gain à la suite de laquelle ils tomberaient dans la gêne s'il n'étaient pas secourus. Cette clause d'indigence est importante. A cet égard seulement la méthode suisse mérite en effet son nom d'assistance.

Le chômage saisonnier n'est pris en considération que si l'ouvrier avait l'habitude de travailler dans un autre métier pendant la période ordinaire de chômage professionnel et si cet appoint lui fait défaut. Mais cette assistance pour manque de travail hors de la profession ne doit commencer qu'un mois au plus tôt après le début du chômage saisonnier.

(1) Cette Centrale publie un bulletin au nom caractéristique : le **marché suisse du travail**.

Aucun secours n'est accordé pour une courte interruption de travail due aux conditions atmosphériques.

Le taux des indemnités et la répartition des charges varient selon que le chômage est partiel ou total, ou qu'il s'agit d'un secours différentiel, c'est-à-dire quand le chômeur accepte un travail insuffisamment rémunéré. Comme en 1918 cette législation suisse a ceci de particulier que l'ouvrier ne participe aucunement aux charges. Dans un message du Conseil fédéral, le 27 mai 1919, on lisait ces mots : « Le chef d'entreprise ne doit pas se désintéresser de ses ouvriers atteints par une diminution ou une perte de gain... Il doit au contraire participer à leur assistance ».

Chômage partiel. — A l'égard du chômage partiel la législation de 1919 ne reproduit pas exactement celle de 1918. Le montant du secours est égal à la moitié de la perte de gain quelle qu'elle soit. Si la durée habituelle du travail est réduite de 40 0/0 au plus pendant une période de paie, l'assistance est entièrement à la charge du chef d'entreprise. Quand la réduction dépasse 40 0/0, l'employeur ne supporte plus qu'un tiers de l'assistance. La confédération et le canton se partagent le reste. Mais de toute manière les secours de chômage partiel sont versés aux ouvriers par l'intermédiaire de l'entreprise.

Chômage total et secours différentiels. — En cas de chômage total, les choses sont plus complexes et plus originales. La commune intervient immédiatement. Elle doit avoir un office de chômage à défaut d'office de placement. Elle vérifie d'abord le caractère involontaire du manque de travail. Puis aux termes de l'arrêté, elle cherche au chômeur une occupation « convenable ». Par cette expression il faut entendre aussi bien un travail non professionnel, même en dehors de la localité, mais jugé conforme aux circonstances et aux aptitudes de l'ouvrier. Dans ces recherches la commune fait appel à l'office cantonal de placement.

« Des secours ne peuvent être versés que s'il est réellement impossible de trouver un travail convenable ». En ce cas le montant de l'indemnité est proportionnel au gain normal du

chômeur, 60 ou 70 0/0, suivant que l'ouvrier est seul ou qu'il a des charges de famille. Toutefois les chiffres ne peuvent dépasser certains maxima, qui varient dans les proportions suivantes, d'après une classification très rationnelle basée sur le coût de la vie dans les diverses communes :

Communes où la vie est	Chômeurs ne remplissant aucune obligation légale d'assistance.	Chômeurs remplissant une obligation légale d'assistance.			
		1 personne	2 p.	3 p.	4 p.
I. Chère	5 fr.	8 fr.	9 fr.	9 50	10 fr.
II. D'un coût moyen.	5 fr.	7.50	8 fr.	8 50	9
III. Relativement bon marché	4 fr.	6.40	7 fr.	7.50	8

Ces secours peuvent être réduits, si l'ouvrier a d'autres ressources ou si quelque membre de sa famille reçoit d'autres indemnités. Ils peuvent être cumulés avec les sommes reçues des caisses de chômage, à condition que le total n'excède pas 80 0/0 du gain normal pour un chômeur qui est seul, 90 0/0 pour un chômeur chef de famille.

Sauf exception les secours d'assistance ne sont accordés que pour 60 jours par an.

Employeurs et pouvoirs publics se répartissent les charges dans des proportions qu'il est impossible de chiffrer avec précision. D'abord les petits patrons, sans grandes ressources, ainsi que les industriels dont le travail n'est pas sujet au chômage, peuvent être dispensés. La contribution des autres employeurs a comme base un minimum, fixé pour chaque employé au montant des traitements d'un demi mois, et pour chaque ouvrier au montant des salaires d'une semaine. En principe chaque employeur ne devrait intervenir qu'à l'égard de son propre personnel. Mais une certaine collaboration a semblé nécessaire pour égaliser les charges des chefs d'entreprise. Chaque patron verse donc à un fonds de solidarité au moins le tiers des contributions, qui correspondent au chiffre de son personnel. Ce fonds de solidarité, confié aux associations professionnelles des chefs d'industrie, quand elles existent, ou aux cantons, quand elles n'existent pas, sert à assister indifféremment les ouvriers et employés de toutes les entreprises, qui contribuent à cette caisse commune.

D'autre part et en sens inverse, les obligations des employeurs ne sont pas illimitées. Elles ne dépassent pas un maximum, égal à 3 mois du traitement des employés, à 6 semaines du salaire des ouvriers, avec cette réserve supplémentaire que dans ce calcul on ne tient pas compte des sommes qui dans les traitements dépassent 500 fr. par mois et dans les salaires 83 fr. Tous ces versements sont centralisés dans les associations patronales. Quand ce maximum est atteint, les employeurs sont dégagés de toute responsabilité. Les pouvoirs publics, confédération et cantons, interviennent alors à leur place.

Autre restriction : les obligations des chefs d'entreprises ne couvrent que les chômages, dûs aux conditions extraordinaires créées par la guerre. Les autres arrêts du travail sont exclusivement à la charge des pouvoirs publics. De toute manière les secours pour chômage total sont versés aux ouvriers et employés par l'intermédiaire des communes.

Les secours différentiels sont payés par les chefs d'entreprises dans les mêmes proportions que les secours de chômage total.

Les travailleurs du dehors sont admis comme les Suisses au bénéfice de l'arrêté du 29 octobre. Mais pour protéger contre leur concurrence la main d'œuvre nationale déjà très éprouvée et limiter les secours aux étrangers qui ont contribué à la prospérité de la Suisse dans ses périodes d'activité, une double condition est imposée. D'abord réciprocité de traitement. Ensuite obligation d'avoir travaillé dans le territoire fédéral ou d'y avoir fréquenté une école, pendant une durée totale d'au moins un an, au cours des 5 années qui ont précédé le 1^{er} août 1914. Par contre, l'assistance des Suisses revenant de l'étranger, ainsi que du personnel, licencié par les administrations fédérales, est exclusivement à la charge de la Confédération pendant les 6 mois qui suivent le retour ou le licenciement.

Toute cette organisation d'assistance est sous le contrôle du département fédéral de l'économie publique. C'est lui qui rédige toutes les instructions nécessaires. Les conflits, rela-

lifs à l'attribution des secours ou à la répartition des charges, relèvent les premiers, des offices cantonaux de conciliation, les autres, des commissions d'arbitres. Offices et commissions se recrutent parmi les représentants des employeurs, des salariés et des autorités intéressées. Une commission fédérale de recours prononce en dernière instance.

Cette législation s'est doublée de mesures particulières prises en faveur de l'industrie horlogère dans les cantons de l'ouest et du sud, des industries de la broderie dans les cantons du nord.

Entrée en vigueur le 16 novembre 1919, elle n'était que provisoire. Les « postulats » suivants avaient été adoptés : « Le Conseil fédéral est invité à abroger, dès que les circonstances le permettront, les arrêtés concernant l'assistance ». Il devra « soumettre à une étude approfondie la question de la lutte contre le chômage en vue de l'élaboration d'une loi d'assurance et d'une meilleure organisation du service de placement ».

Dès l'année suivante le Conseil fédéral se disposait à retirer progressivement le régime d'assistance. Un arrêté du 18 mai excluait des indemnités toute une liste de professions, qui n'avaient pour ainsi dire plus de chômeurs. Mais avec la crise de 1920 il a fallu revenir sur ces restrictions et restaurer la méthode de l'année précédente. L'arrêté du 30 septembre 1921 a même étendu à 120 jours la durée du chômage indemnifiable (1).

Cette politique a rendu de grands services. Il est vrai qu'elle a coûté des sommes importantes comme le montre le tableau suivant (2), qui en résume le fonctionnement, de l'année 1918 jusqu'au mois de juin 1922.

	CONFÉDÉRATION —	CANTONS ET COMMUNES	CHEFS D'EN- TREPRISE	TOTAL —
Création d'occasion de travail, en millions de fr.,.	164	110	»	274
Assistance.....	60	50	17	127
	---	---	---	---
Total.....	224	160	17	401

(1) B. I. T. Série législative 1921, Suisse 1-2.

(2) D'après Rabinovitch op. cit. p. 145.

De la lecture de ces chiffres quelques conclusions sont à dégager. D'abord la Suisse a consacré beaucoup plus d'argent aux mesures préventives qu'à l'indemnisation proprement dite des chômeurs. Ensuite la part des employeurs a été faible et ne représente en réalité que 13 0/0 des indemnités versées. Il y a donc loin de la théorie à la pratique. Finalement le régime d'assistance a été une institution d'état, avec le concours de plus en plus limité des chefs d'entreprises.

En 1922 de nouvelles restrictions ont été envisagées. Les obligations des patrons ont encore été réduites (1), et le Conseil fédéral a repris l'élimination d'un nombre croissant de métiers, qui lui paraissaient ne plus compter qu'un coefficient de chômage normal. Enfin l'arrêté du 18 mai 1923 a préparé l'abolition définitive de ce régime. Le Conseil a énuméré cette fois les professions, qui seules pourraient encore en bénéficier. Il a d'ailleurs laissé aux administrations cantonales le droit de procéder à une suppression complète. Divers cantons ont usé de cette faculté, par exemple ceux de Fribourg et des Grisons. Des précautions ont été nécessaires pour empêcher l'afflux des derniers chômeurs dans les villes ou dans les cantons, qui accordaient encore des secours (2).

C. Les projets fédéraux d'assurance.

A côté de ces mesures négatives, destinées à supprimer le système provisoire d'assistance, des mesures positives ont été prises pour organiser l'assurance sur des bases définitives.

Dès l'année 1920, une commission avait été appelée à préparer un projet de loi et un projet de message. Une première question avait été posée. Quel genre d'assurance-chômage fallait-il adopter ? L'assurance obligatoire, avec création d'un organisme d'état, ou l'assurance facultative, avec subvention

(1) *Informations sociales*, 24 novembre 1922.

(2) *Revue internationale du travail*, décembre 1923, p. 910.

des pouvoirs publics aux caisses syndicales et autres. A l'unanimité la commission se prononça pour cette seconde méthode. Si, disait-elle, l'assurance obligatoire constitue le moyen le plus efficace d'assurer des secours aux chômeurs, elle exige un certain appareil bureaucratique. Or de graves raisons s'opposent à la création d'un nouvel établissement fédéral. D'ailleurs de nombreux éléments de population, dans les campagnes et mêmes dans les villes, n'admettraient pas le principe de l'obligation.

Le 17 décembre 1923, le projet, intitulé « la loi fédérale concernant le développement de l'assurance-chômage » a été publié et accompagné d'un message. Ce texte semble bien timide, si on le compare aux solutions d'après-guerre. Il se borne à encourager au moyen de subsides fédéraux les assurances libres de caractère public ou privé. Ces subventions, au lieu d'avoir un caractère aléatoire, seront égales au tiers des indemnités payées.

Cependant cette méthode a été favorablement accueillie. Ce régime, a-t-on dit, « paraît bien être celui qui convient le mieux à la Confédération helvétique. Il est assez d'institutions fédérales sans en ajouter encore une. Le séparatisme des cantons et surtout celui des cantons romands ne le tolérerait pas. » Le gouvernement fédéral laisse donc aux administrations locales le soin d'imiter la ville de Bâle (1).

II. LA RUSSIE.

Dans la Russie soviétique l'assurance-chômage est en vigueur, conformément à divers textes, par exemple le décret du 28 novembre-11 décembre 1917 et le code du travail de 1922, qui lui-même a remplacé celui de 1918 (2).

La législation russe a consacré le principe des assurances

(1) *Informations sociales*, 14 septembre et 12 octobre 1923. Rabino-vitch, op. cit., p. 147.

(2) Code du travail de 1922. — B. I. T. Série législative.

sociales. En particulier elle prévoit des allocations obligatoires de chômage en faveur de tous les salariés, qu'ils travaillent pour le compte d'entreprises publiques ou privées et quels que soient le caractère, la durée, la rétribution de leurs travaux. Dans la pratique des arrêtés spéciaux du Commissariat du Peuple au travail déterminent dans chaque profession le taux des cotisations et des indemnités.

Les cotisations sont à la fois proportionnelles aux salaires et aux risques de chômage. Elles sont à la charge des entreprises et ne doivent en aucun cas donner lieu à une imposition de l'assuré ni à une retenue sur son salaire.

Les allocations varient suivant la qualification du chômeur et son temps de service comme salarié jusqu'à la date de l'arrêt du travail. Elles ne peuvent être inférieures à la 6^e partie du salaire moyen dans chaque localité, ce qui est à vrai dire une limite bien faible. Les adolescents en chômage reçoivent des secours, qui correspondent à leur qualification, indépendamment de leur temps de service comme salariés.

Le délai maximum d'indemnisation ne peut être inférieur à 6 mois. Le non versement par les entreprises des cotisations prévues ne saurait en aucun cas priver les salariés de leurs allocations. Toute infraction aux règlements entraîne pour les délinquants des poursuites, conformément aux articles du Code Pénal.

Sur ce régime d'assurance obligatoire et son application, les renseignements sont peu nombreux, mais on sait que, dans certaines périodes au moins, les ouvriers sans travail ont effectivement reçu des secours, qui leur ont permis de traverser sans grand dommage les crises économiques.

III. PROJET DE WISCONSIN.

Le projet de loi Huber, déposé en 1921 à l'assemblée législative de l'Etat américain de Wisconsin, s'inspire des travaux du professeur J.-R. Commons, de l'Université de Wisconsin. et de M. Hadley, secrétaire de la Fédération du travail.

C'est un texte original et hardi, qui organise l'assurance contre le chômage sur les mêmes bases que l'assurance contre les accidents, et le met à la charge exclusive de l'employeur. Il prétend d'ailleurs être utile aux patrons autant qu'aux ouvriers en obligeant les industries à s'organiser de telle manière que les arrêts dans le travail soient évités.

L'indemnité de chômage est garantie en principe à tous les ouvriers et employés. Toutefois sont exclus les travailleurs agricoles, les domestiques, les employés des administrations publiques, les personnes ayant un revenu d'au moins 1.500 dollars ou touchant une pension annuelle égale au tiers de cette somme. L'allocation est de un dollar par jour pour les travailleurs, hommes ou femmes, au-dessus de 18 ans, de 50 cents pour ceux qui sont âgés de 16 à 18 ans. Elle ne peut être saisie ni soumise à retenue pour dette. Le délai de carence est de trois jours. Le chômeur doit avoir travaillé au moins pendant six mois chez un ou plusieurs employeurs. Après ce stage préliminaire le principe de l'indemnisation est le suivant. Pour avoir droit à une semaine d'indemnité, il faut avoir fourni 4 semaines de travail. La durée du chômage indemnisable est donc de 13 semaines par an au maximum. Chaque ouvrier a une carte ou un livret, indiquant ses périodes d'emploi chez ses patrons successifs.

Les autres conditions d'octroi sont conformes aux usages ordinaires. Le chômeur doit être dans l'impossibilité de trouver un travail, qui convienne à ses aptitudes. Il n'est jamais obligé d'accepter un emploi dans une entreprise frappée de grève ou de lock-out, ni un salaire inférieur au taux normal. Par contre, il n'est pas secouru, s'il a abandonné volontairement son poste, s'il a été renvoyé pour mauvaise conduite, ou s'il est lui-même atteint par une grève ou un lock-out.

Afin d'assurer le fonctionnement de la loi, les patrons sont tenus de s'organiser en mutuelles. C'est là le côté le plus neuf de ce projet et sur lequel il convient d'insister. Ces sociétés ont d'abord un but préventif. Avec la collaboration de tous leurs membres, ou grâce au travail d'experts spécialement attachés à leur service, elles étudieront les causes de chômage

ou de crise économique, de manière à les supprimer. Elles combattront avec non moins d'énergie les sautes brusques, les poussées excessives et malsaines d'activité, qui provoquent toujours comme contre-partie des périodes de ralentissement industriel et de chômage. Elles arriveront ainsi à régulariser le marché du travail. Elles ont d'ailleurs un puissant intérêt à le faire.

Les patrons en effet versent des cotisations, dont le taux est proportionnel à la stabilité plus ou moins grande, qui l'année précédente a caractérisé leurs entreprises. Ceux qui ont mis peu d'ouvriers en chômage, paient de faibles cotisations. Ce principe agit donc comme un aiguillon, qui force les employeurs à régulariser leur production et leurs offres d'emploi. Les industries saisonnières sont classées d'après la longueur des périodes d'activité.

Les chefs d'entreprises gèrent eux-mêmes leurs fonds d'assurance par l'intermédiaire d'administrateurs, qu'ils élisent. Les interventions extérieures se réduisent à un simple contrôle de l'Etat, comme sur toutes les compagnies d'assurance ordinaires. Le service du chômage proprement dit est confié à des bureaux locaux, chargés de trouver du travail aux ouvriers et employés ou de leur payer des indemnités.

Toutes les contestations entre employeurs et employés au sujet des indemnités sont portées devant une Commission industrielle, avec appel devant une Cour ambulante, procédure imitée de celle qui est en usage dans l'assurance contre les accidents. Diverses peines, amendes ou prison, sont prévues contre tous ceux, employeurs ou employés, qui se rendront coupables de fraudes.

Enfin un Comité consultatif de chômage surveille et contrôle toute l'application de la loi. Ce Comité est paritaire. La Commission industrielle se recrute sur des listes, dressées par les ouvriers et les patrons. Le président ne doit être ni employeur ni employé, de manière à être un arbitre impartial.

Toutes les dépenses sont à la charge des chefs d'entreprises. Sur chaque dollar versé aux mutuelles, l'Etat prélèvera 10 cents, pour couvrir les frais d'administration ou de justice.

Ce projet d'assurance obligatoire, également à l'étude dans l'Etat de Massachusetts, est tout à fait conforme aux théories actuelles des économistes américains, dans la manière de comprendre les risques de chômage et d'imposer des mesures préventives. Mais il a rencontré dans certains milieux patronaux une vive opposition et jusqu'à présent il n'a pas encore abouti.

Cependant tous les chefs d'entreprises aux Etats-Unis ne sont pas hostiles à ces méthodes. Quelques-uns d'entre eux ont librement institué dans leurs usines des assurances plus ou moins analogues à celles que nous avons rencontrées en Angleterre et plus ou moins liées aux tentatives de régularisation du travail que nous connaissons déjà.

L'exemple le plus caractéristique est celui de la *Deering, Milliken and Co*, importante firme textile de New-York. Ici l'assurance contre le chômage n'est qu'une pièce d'une construction savante, qui repose sur les idées les plus modernes de participation du personnel à la gestion. Les ouvriers font partie du *Board of directors*, autorité suprême de l'entreprise, du *Board of management* et du *Board of operatives*, plus spécialement chargés des opérations économiques et des œuvres sociales.

Les bénéfices, tous frais et salaires payés, alimentent deux caisses, l'une qui assure au capital une rémunération constante de 6 0/0, l'autre qui garantit la main d'œuvre contre les arrêts du travail et sert à payer des indemnités de chômage, égales à la moitié des salaires. Quand cette caisse est à son taux normal de 50.000 dollars, les ouvriers sont indemnisés pour toute heure perdue au-dessous du chiffre ordinaire de 48 heures par semaine. Quand l'encaisse est inférieure à ce taux, la semaine est calculée sur 45 heures seulement. A la fin de chaque exercice, les sommes, supérieures à 60.000 dollars, sont réparties entre tous les salariés, au service de l'entreprise depuis au moins deux mois et qui n'ont fait au cours de l'année aucune absence injustifiée de plus d'une semaine.

Employeurs et employés se déclarent très satisfaits de ces méthodes. En 1920, dans l'une des usines de la D. M. et Co.

après le paiement des indemnités de chômage, les 500 ouvriers se sont partagés 59.312 dollars, ce qui représentait 5 0/0 des salaires et 35 dollars par personne. Dans une autre usine, où les arrêts de travail avaient encore été moindres, la répartition de fin d'année a donné 80 dollars à chacun des 750 ouvriers.

L'entreprise de cartonnages, *Dennison Manufacturing Co* de Framingham (Massachusetts), a également accepté de subir les responsabilités et de payer les frais des périodes de chômage. Elle a constitué, sous la direction d'un comité paritaire, un fonds d'assurance en prélevant pendant 5 ans une part de ses bénéfices. « Elle n'a pas entendu faire de philanthropie », mais s'attacher un personnel plus stable, plus dévoué et plus expérimenté. Elle n'a pas eu davantage la prétention de garantir à son personnel « l'absolue permanence de son emploi ou la fixité complète des salaires ». Mais elle a eu le mérite de donner au mot « unemployment » une extension très large, en appelant ainsi toute diminution de gains provoquée, en dehors du chômage proprement dit, par le simple ralentissement du travail, les fausses manœuvres de l'exploitation ou les transformations d'emplois. Le personnel reçoit ainsi des indemnités, qui atteignent 60 0/0 des salaires si l'ouvrier est célibataire, 90 0/0 s'il a des charges de famille.

Enfin il faut signaler ce qu'on a appelé le « plan de Cleveland », ou système d'assurance pratiqué à Cleveland, dans les industries de confections pour dames. Aux termes d'une convention entre l'Union patronale et l'Union ouvrière, les confectionneurs ont assuré un minimum de 40 semaines de travail par an à leur personnel. Dans ces limites ils doivent, en cas de chômage, des indemnités égales aux deux tiers du salaire normal. Ces indemnités sont garanties par des versements patronaux hebdomadaires qui représentent 7 $\frac{1}{2}$ 0/0 des sommes payées aux ouvriers. A la fin de chaque semestre l'excédent est remboursé aux employeurs. Dans ces conditions le chômage saisonnier a été suffisamment restreint pour que, dans le second semestre de l'année 1921, il ait été possible de rembourser aux patrons les deux tiers des sommes consignées par eux, c'est-à-dire 60.000 dollars sur 93.000.

Le syndicat américain des travailleurs du vêtement a fait une campagne active en faveur de ces institutions. Ces quelques exemples prouvent qu'elles n'ont rien d'utopique (1). Elles sont de nature à contribuer grandement à la paix sociale et il faut souhaiter qu'elles se répandent dans tous les états, car si des assurances patronales fonctionnaient ainsi à la satisfaction de tous, les interventions souvent onéreuses ou malhabiles des gouvernements deviendraient inutiles.

§ 3. CONVENTIONS DE CARACTÈRE INTERNATIONAL OU SPÉCIAL.

L'article 3 du projet de convention, adopté par la conférence de Washington invitait les puissances à établir entre elles une réciprocité en matière d'assurance-chômage.

On sait que certaines législations d'assurance obligatoire s'appliquent aux étrangers comme aux nationaux, moyennant des conditions qui n'ont rien de rigoureux.

Parfois des arrangements spéciaux ont été nécessaires pour assurer ou compléter cette réciprocité de traitement. Parmi les Etats qui pratiquent l'assurance obligatoire, il suffit de signaler certains accords ainsi conclus par la Suisse et l'Italie. La Suisse a institué la réciprocité à l'égard de l'Italie, de l'Allemagne, de la Grande Bretagne, du Lichtenstein, du Luxembourg, de la Tchéco-Slovaquie. L'Italie surtout, en raison du grand nombre de ses nationaux qui émigrent temporairement dans les états voisins, a été amenée à conclure de nombreuses conventions de ce genre. Elle a négocié non seulement avec la Suisse, mais avec la France, l'Allemagne, le Luxembourg, la Grande Bretagne... (2).

Les décisions de la Conférence de Gênes, au sujet des marins, sont moins avancées. Toutefois certains actes ont fait en-

(1) Cf. l'intéressant exposé de M. Roger Picard, in A. F. chômage, n° 53, septembre 1921, et *Documents du travail*, n° 63, juillet 1922.

(2) Cf. B. I. T. Série législative. — *Remèdes au chômage*, p. 40.

trer ou feront entrer ce genre d'assurance dans les législations nationales: par exemple en Allemagne, l'ordonnance du 26 janvier 1920 et les divers projets de code maritime, à l'étude en Suède, en Belgique, en France.

Ici la France a été plus en avance que sur la théorie de l'assurance-chômage en général. Elle n'a pas attendu la Conférence de Gênes pour étudier ces problèmes et proposer des solutions nouvelles, au moins en cas de naufrage.

Dans notre ancien droit maritime, par exemple avec l'ordonnance de 1681 (livre III, titre IV., art. VIII.) le marin, en cas de perte du navire par naufrage, échouement ou tout autre évènement, se trouvait privé non seulement de son emploi mais de ses salaires échus. Les juristes commentateurs expliquaient et même justifiaient ce principe, en disant que l'équipage doit être intéressé à la conservation du vaisseau et associé en quelque sorte aux risques de l'entreprise. L'armateur, n'ayant pas le droit d'assurer le fret, perdait ce fret en cas de naufrage et théoriquement se trouvait dans l'impossibilité de payer son équipage. Telle était encore la théorie du Code de Commerce.

Cette législation avait l'inconvénient de mettre sur le même plan celui qui possède et celui qui ne possède pas. D'ailleurs il était devenu d'usage constant pour les armateurs de stipuler que le fret leur était acquis à tout évènement. Ils n'avaient donc plus d'excuse pour se dérober au paiement des salaires de leurs marins naufragés. Le principe de Colbert subit alors une première modification. Avec la loi du 12 août 1885, l'art. 358 du Code de Commerce français fut transformé et stipula que les salaires étaient dûs aux marins jusqu'au jour de la perte du navire, mais pas au-delà. Une solution identique avait été adoptée ou fut adoptée dans les législations anglaise, américaine, allemande, danoise, suédoise, norvégienne, belge.

Par contre les Pays-bas, l'Italie, l'Espagne, le Portugal, la Roumanie, s'en tenaient à l'ancienne règle.

Le progrès ainsi réalisé était faible. Pour arriver à une « conception vraiment moderne des droits du travailleur maritime », il fallait « briser la vieille règle qui, dans la plupart

des pays domine le contrat de travail maritime, et d'après laquelle le marin est lié au navire et non à l'armateur », de telle sorte que du jour où le navire est perdu, le contrat est rompu, l'armateur étant dégagé de toute obligation à l'égard de l'équipage.

Une commission réunie en 1913, sur l'initiative de M. de Monzie et sous la présidence de M. Grunchaum-Ballin, pour préparer l'élaboration d'un code, avec refonte des textes relatifs au contrat de travail des marins, assimila ce contrat à celui des professions exercées à terre, et lia le marin non plus au vaisseau, mais à l'armateur (1).

Cette solution rationnelle se heurta à diverses oppositions. Ceux, qui ne possédaient qu'un navire ou deux, ne pouvaient s'engager à payer des salaires après la perte de bâtiments représentant toute leur fortune. Même dans les entreprises importantes, ces salaires étaient de nature à grever l'exploitation, à mettre les C^{ies} en état d'infériorité à l'égard des concurrences étrangères.

Mais il existait un moyen de tourner cette difficulté. « L'assurance maritime a été la mère et l'initiatrice de toutes les autres catégories d'assurances dans l'ordre commercial. Pourquoi ne continuerait-elle pas à jouer ce rôle traditionnel dans le corps social? ». L'assurance du corps des navires est aujourd'hui couramment pratiquée. Les épisodes récents de la guerre sous-marine ont vulgarisé cet usage. Alors pourquoi ne pas comprendre dans les assurances maritimes, outre la valeur du navire et de la marchandise, les sommes nécessaires au paiement de l'équipage en cas de malheur? La prime à verser pour ce risque supplémentaire serait minime à côté de celles qui garantissent le navire et la cargaison. Que représente en effet, à côté de cette valeur, le total des salaires à payer après le sinistre, pendant un délai, qui ne pourrait

(1) Rapport sur l'avant-projet du Code de travail maritime. *Officiel* du 16 mai 1914, annexe p. 699 et articles 4 et 10 de l'avant-projet du Code de travail maritime, publié avec ce rapport.

guère dépasser deux mois ? Quantité négligeable. Ainsi les gens de mer seraient protégés contre un danger particulièrement cruel. D'autre part les frais généraux des entreprises maritimes ne seraient pas augmentés d'une manière sensible. En cas de remplacement du navire perdu, les armateurs conserveraient à leur disposition un personnel qui, dans l'état actuel des choses, est obligé de se disperser.

On a objecté que les assurances maritimes ont un caractère strictement privé. Les armateurs établissent leurs polices, comme ils l'entendent, en dehors des autorités navales. Les assureurs sont pour la plupart étrangers et ne sont pas, comme en matière d'accidents du travail ou d'assurance-vie, soumis au contrôle du gouvernement. Mais il serait facile de rendre obligatoire la déclaration ou la communication de chaque police, de manière que les autorités compétentes puissent constater qu'elle comporte bien la prime supplémentaire, correspondant à l'indemnité de chômage des marins.

C'est pourquoi, en 1917, M. Grunebaum-Ballin a rédigé un projet de loi, qui institue sous cette forme, « l'assurance des gens de mer contre le chômage temporaire en cas de perte, naufrage ou déclaration d'innavigabilité ». Ce projet en 3 articles contient les dispositions suivantes :

ART. 1^{er}. — Dans toute police d'assurance sur le corps d'un navire, l'assureur et l'assuré sont tenus d'inscrire une clause prévoyant une prime spéciale et une indemnité correspondante, à l'effet de garantir les marins embarqués contre le chômage temporaire, résultant de la prise, du naufrage ou de la déclaration d'innavigabilité du navire.

L'indemnité, à laquelle correspond la prime ainsi prévue, doit être suffisante pour garantir au moins le paiement intégral de deux mois de salaire aux gens de l'équipage, en cas de chômage involontaire résultant de l'événement de mer.

ART 2. — Tout armateur est tenu, lors de l'ouverture du rôle d'équipage, de communiquer à l'administration de l'Inscription maritime la police d'assurance du corps du navire, en vue de faire vérifier l'inscription dans cette police de la clause prévue à l'article précédent, ou bien de déclarer, lors de

l'ouverture du rôle, que le corps du navire n'est pas assuré. Dans ce dernier cas, l'armateur doit verser, à titre de caution, une somme égale au montant de l'indemnité qu'aurait garanti la prime spéciale d'assurance, calculée conformément aux dispositions de l'article précédent. Cette somme est déposée à la caisse des gens de mer.

ART. 3. — En cas d'infraction aux dispositions de l'article 1^{er} de la présente loi, l'assureur et l'assuré sont punis l'un et l'autre, d'une amende égale au double de la prime qu'ils ont omis de faire figurer au contrat d'assurance, sans que cette amende puisse être inférieure à 200 fr. ou, en cas de récidive, à 500 fr.

D'après M. Grunebaum-Ballin le fonds d'assurance spécial, ainsi constitué par ces primes, serait bientôt assez fortement alimenté pour couvrir d'autres cas de chômage et permettre, sans autre sacrifice de la part des armateurs et des marins, un système général d'assurance maritime contre le chômage.

Enfin M. Grunebaum-Ballin a tiré de cette idée d'autres conclusions plus générales encore. « Il est à présumer, dit-il, que ce mode d'assurance si logique, si simple et si peu onéreux, s'étendrait rapidement, après qu'il aurait été établi dans les entreprises maritimes, aux entreprises commerciales et industrielles exercées à terre ». Par exemple en cas d'incendie, le chef d'entreprise devrait être également responsable, pendant un certain délai, du chômage qui frappe son personnel, et de la même manière une clause annexe des polices d'incendie le mettrait à couvert contre ce nouveau risque.

Ce projet de loi a été repris et déposé à la chambre le 15 juin 1922. Par ce texte le gouvernement français ne demande pas seulement la ratification du protocole de Gênes, il étend la notion d'indemnité de chômage à tous les cas d'innavigabilité, qu'il s'agisse de prise et d'avarie, aussi bien que de naufrage. Cette extension est toute naturelle, puisque dans les textes de notre droit maritime ces éventualités ne sont jamais séparées (1).

(1) D'après les *Documents du travail*. N° 63, juillet 1922, p. 29, et M. Grunebaum-Ballin : L'assurance du salaire des marins en cas de naufrage, in le *Monde Nouveau*, avril 1920.

CONCLUSIONS

A. L'assurance obligatoire en général.

De cette étude de droit comparé que faut-il conclure ?

L'assurance contre le chômage n'est plus discutée dans son principe. Il est aujourd'hui superflu de se demander si elle est possible, puisqu'elle a fait ses preuves et traversé à son honneur une période de crise redoutable. De même la forme obligatoire, ici comme dans toutes les assurances sociales, rallie de plus en plus les suffrages. Partout où le chômage sévit avec une grande intensité, il ne peut être efficacement combattu que si les ouvriers sont tenus de s'assurer ou si les patrons sont obligés de les garantir. Ce qu'il faut rechercher, c'est le meilleur mode de réalisation. Or il faut bien avouer qu'à cet égard un choix rationnel est actuellement impossible, car on est encore à la phase des essais et des tâtonnements.

Sans doute les bases de l'assurance obligatoire contre le chômage sont déjà suffisamment sûres, pour que l'on puisse formuler un certain nombre de principes d'application générale, sauf les adaptations nécessaires aux différences de vie économique dans les divers états du monde.

Quels sont d'abord les éléments de population, qui doivent bénéficier de cette institution nouvelle ? Jusqu'à présent les systèmes d'assurance obligatoire couvrent surtout l'industrie et négligent souvent les autres catégories de main-d'œuvre ou ne les admettent qu'à titre facultatif. Or il est évident que l'expression de travailleur doit être prise dans son sens le plus large et que les domestiques, les travailleurs de la terre, de la mer, du commerce et des carrières intellectuelles ne sont pas moins dignes d'intérêt que ceux de l'in-

dustrie. Depuis longtemps ils participent aux assurances libres. Certaines notions, comme celle de travailleur intellectuel, sont encore obscures, mais les travaux récents de la Société des Nations, du Congrès de Luxembourg, de la Confédération internationale des travailleurs intellectuels, ont déjà contribué à jeter quelque lumière sur ce problème insoupçonné avant la guerre. Ainsi défini, le champ d'application est immense, car la notion d'assuré se confond alors à peu près avec celle de salarié, mais il n'est pas nécessaire de l'embrasser immédiatement d'un seul coup. L'exemple de l'Angleterre montre qu'il est préférable de procéder par étapes, et que c'est d'abord aux ouvriers d'usines, c'est-à-dire à la catégorie la plus importante de main-d'œuvre, qu'il faut penser.

Quelques précisions sont d'ailleurs indispensables. Les systèmes actuels d'assurance obligatoire établissent avec raison des limites d'âge : limite inférieure, avec laquelle commencent les cotisations et qui se confond normalement avec l'âge d'admission au travail ; limite supérieure, qui correspond à l'âge, où le salarié est renvoyé vers les institutions similaires concernant la vieillesse. Les deux limites ne doivent pas être forcément les mêmes pour tous les assurés, car l'âge de la retraite, comme la durée de l'apprentissage, varient suivant les carrières. A l'apprentissage, plus ou moins long, peut correspondre un stage intermédiaire, avec des taux d'assurance réduits.

La notion du délai de résidence est au contraire à atténuer. Elle s'explique pleinement dans les méthodes d'assurance libre, puisque ces systèmes ont une base rigoureusement locale. Elle évite l'afflux des chômeurs des centres non organisés vers les centres plus hospitaliers. Elle facilite le contrôle du chômage volontaire ou involontaire. Avec l'assurance obligatoire, le caractère local de l'organisation et du contrôle disparaît. Des offices de placement, suffisamment unifiés et cohérents, doivent être en mesure de se renseigner même sur les travailleurs du dehors. Si l'on veut que les échanges de main-d'œuvre d'une province à une autre soient possibles, il faut

que les ouvriers, au cours de ces migrations intérieures, effectuées sur l'initiative des bureaux de placement, soient protégés contre toutes les tracasseries administratives. Le délai de résidence ne peut se concevoir qu'à l'égard de ceux qui changeraient de localité sans l'avis ou même contre les décisions des organes compétents.

Les mêmes réserves s'imposent à l'égard des questions de nationalité. Dans un temps, où le passage des frontières est subordonné à des formalités rigoureuses, les nations ont toute facilité de fermer leurs portes aux éléments indésirables. Quand elles appellent des ouvriers étrangers ou même simplement quand elles les acceptent, elles contractent à leur égard de véritables obligations. Aucun argument sérieux ne peut alors justifier les différences de traitement entre les ouvriers de l'intérieur et ceux de l'extérieur.

Enfin interviennent des considérations de fortune, de gain et de dénuement. L'état d'indigence ou de gêne est exigé dans certaines législations. C'est une idée erronée, qui se justifie dans l'assistance, mais qui est à rejeter complètement dans l'assurance, car le but de cette institution est précisément d'empêcher l'indigence. Le versement des indemnités doit être uniquement subordonné à celui des cotisations. Mais tous les salariés ne doivent pas être admis à cotiser. Certaines conditions de gain et de fortune sont à retenir. Par exemple il faut exclure tous ceux dont le salaire dépasse un certain taux, variable suivant la richesse et l'état économique des nations, mais jugé suffisant pour que l'épargne personnelle se substitue à l'assurance. Il faut encore exclure ceux dont les revenus sont supérieurs à certains chiffres, ou pour qui l'occupation rétribuée n'est qu'accessoire. Il faut enfin éliminer les employeurs en possession de capitaux importants, mais admettre les petits patrons et les travailleurs indépendants, qui sans être salariés doivent être considérés cependant comme appartenant à la classe ouvrière. A l'égard de ces derniers le plus simple est d'instituer une assurance facultative.

Dans quelles conditions les bénéficiaires de l'assurance, ainsi définis, peuvent-ils être considérés comme chômeurs ? Malgré

les divergences partielles, qui séparent les diverses législations actuellement en cours, une idée générale est couramment admise. Le chômeur est celui qui manque de travail, bien qu'il ait le désir et la capacité de travailler. Cette formule exclut toutes les formes d'incapacité : l'accident, la maladie, aussi bien que la vieillesse. De même elle écarte les travailleurs résiduels, qui sont seulement à demi capables et qui très fréquemment inoccupés, ne tarderaient pas à devenir des professionnels du chômage. Il est nécessaire de réserver à ces ouvriers des travaux appropriés à leur faiblesse et, si cette faiblesse devient une incapacité presque complète, de les attribuer à titre définitif aux services d'assistance publique.

En principe le chômage volontaire est aussi à éliminer. Mais l'idée de volonté est beaucoup moins claire et moins facile à interpréter que celle de capacité. Elle est aussi moins exacte. Chômage involontaire et chômage indemnisable ne coïncident pas forcément. Tout chômage involontaire n'est par forcément indemnisable. Par contre, en certaines circonstances, l'abandon volontaire du travail est si légitime qu'une indemnité devient équitable. C'est affaire d'appréciation, question d'espèce. A l'idée de volonté, il serait plus exact de substituer celle de cause, avec examen des raisons, qui dans chaque cas particulier ont provoqué la cessation du travail. On tombe ainsi dans le domaine subjectif. Les situations individuelles surtout sont difficiles à juger. Tout ce que peut faire une assurance obligatoire, c'est conclure conformément aux décisions d'un organisme compétent. La législation du chômage vaudra ce que vaudront la compétence et l'impartialité de cet organe.

On touche ici à l'un des principaux écueils, le contrôle du véritable chômage. Cependant ce contrôle n'est pas impossible. Les associations professionnelles ont tous les moyens de vérifier la sincérité des sans travail. Il est vrai que leur jugement n'est pas toujours très sûr et que leur tendance naturelle est d'élargir abusivement, par exemple en cas de grève la notion de chômeur. Mais en dehors des groupements syndicaux, les bureaux de placement publics, tels qu'ils sont organisés

aujourd'hui, sont en état d'apprécier avec compétence et impartialité tous ces problèmes. D'ailleurs les difficultés, sérieuses dans les cas de chômage par manque d'emploi, que l'ouvrier ait abandonné son poste ou qu'il ait été congédié, disparaissent dans le cas de chômage par manque de travail, ce qui est précisément le fait des périodes de crise.

Les chômages collectifs, à la suite de conflits industriels, ont donné lieu à des solutions diamétralement opposées et généralement excessives dans l'un et l'autre sens. En bonne justice il est impossible d'accepter ou de rejeter en bloc les conséquences directes des grèves et lock-outs. La décision à l'égard des indemnités de chômage devrait être subordonnée à un arbitrage. Quand l'arrêt du travail est provoqué par les exigences excessives des employés, il est à exclure. Au contraire, quand les employeurs sont en faute, on peut dire que les ouvriers sont de véritables chômeurs. A l'égard des effets indirects, il faut admettre que tous les employés, se rattachant à des titres divers à la même entreprise, sont solidaires et que la grève non justifiée des uns est pour les autres une cause de chômage non indemnisable. Au contraire le chômage, provoqué dans des entreprises étrangères et à plus forte raison chez d'autres corporations, donne forcément droit aux indemnités.

L'opinion n'est pas moins divisée sur le chômage partiel, intermittent ou saisonnier. Le chômage partiel n'est pas à considérer tant que le salaire, qui en résulte, est au moins égal aux allocations. Il devient au contraire indemnisable, quand il descend au-dessous, l'assurance n'ayant à couvrir que la différence entre le salaire effectif et le taux ordinaire des indemnités.

Le chômage intermittent devrait être rigoureusement indemnisable, car le travail casuel est à éliminer de toute société bien constituée et c'est avec raison que les économistes américains prèchent aujourd'hui dans ce but la réorganisation des forces de production.

Quant au chômage saisonnier, qui résulte de l'hiver, des intempéries ou des habitudes spéciales à certains métiers, il

doit être rejeté. Ce n'est plus un risque au sens habituel du mot. C'est bien souvent au contraire une certitude. Il est donc inadmissible que des mesures spéciales ne garantissent pas les travailleurs contre ce danger. Dans l'état actuel des choses, rien n'étant prévu pour éviter ces arrêts du travail, il ne faut pas s'étonner que certaines caisses syndicales n'aient été constituées que pour couvrir ces mortes-saisons. Mais il paraît aujourd'hui démontré que dans une société bien équilibrée ces mortes-saisons pourraient être abrégées, ou les artisans occupés à d'autres travaux.

Le taux des indemnités à verser aux chômeurs comporte « une limite inférieure, qui est le coût de la vie, et une limite supérieure, qui est le salaire ». Les indemnités de chômage doivent être assez élevées pour assurer aux bénéficiaires ce qui est indispensable pour vivre « dans des conditions de dignité humaine », assez faibles pour qu'ils ne soient pas encouragés à la fraude. Les organisations ouvrières ont souvent réclamé des allocations égales aux salaires. C'est une méthode dangereuse, qui favoriserait tous les abus. « Il est indispensable de maintenir ou stimulant au travail, en fixant le taux des indemnités de chômage sensiblement plus bas » que les gains journaliers (1).

Malgré toute l'autorité qui s'attache à la méthode anglaise, le principe des indemnités uniformes pour toutes les professions est certainement à rejeter. Le procédé le plus rationnel consiste à proportionner ces indemnités aux salaires moyens. Mais quelle doit-être cette proportion ? Elle a soulevé de fréquentes controverses. On a proposé la moitié, les deux tiers ou les trois quarts. Il faut en réalité distinguer les chômeurs qui vivent seuls et ceux qui ont des charges de famille. M. Seebehm Rowntree, l'industriel et économiste anglais bien connu, a proposé 50 0/0 pour les premiers, avec en faveur des autres un supplément de 10 0/0 pour la femme et de 5 0/0 pour chaque enfant, jusqu'à un maximum qui ne dépasserait

(1) *Remèdes au chômage*, p. 46-52.

pas 75 0/0 du gain normal (1). Cette méthode des suppléments pour charge de famille tend à se généraliser.

Les indemnités doivent être payées en espèces. Les allocations en nature ne peuvent avoir qu'un caractère complémentaire et exceptionnel. On a ainsi envisagé, pour la commodité réciproque des employeurs et des employés, divers suppléments : fourniture de combustible, distribution de vêtements ou bien encore remise d'outils, idée intéressante surtout quand un chômeur se trouve obligé d'accepter un genre de travail, qui n'est pas exactement celui qu'il a l'habitude de pratiquer.

A ces questions, relativement simples, se rattachent celles du stage d'assurance, du délai de carence et de la durée du chômage indemnisable, beaucoup plus discutées. Toutes les législations imposent à leurs affiliés un certain stage, pendant lequel des cotisations sont versées par eux ou pour eux, sans qu'ils aient droit aux indemnités. On peut admettre que ce stage soit abrégé et réduit à quelques mois, quand une loi nouvelle est appliquée à une population ouvrière, dont les éléments les plus âgés ont à redouter un chômage immédiat. Mais ensuite il est rationnel d'être plus exigeant à l'égard des nouvelles recrues, jeunes ouvriers, pour qui logiquement les risques sont moins proches.

Le délai de carence est une pratique non moins générale. Il a pour but d'exclure de l'indemnisation les chômages de courte durée, parfois volontaires et considérés comme des vacances prises aux frais de l'assurance. Il est compris de deux manières différentes. Parfois il est suspensif, c'est-à-dire que si le chômage se prolonge au-delà d'une certaine date, le délai de carence disparaît et que les indemnités sont comptées à partir du premier jour de chômage. Il est exclusif dans le cas contraire. La méthode suspensive prête à des abus. Quant au délai exclusif, il peut, sans inconvénient, être réduit au minimum, si le contrôle est rapide et sérieux.

Les restrictions apportées à la durée du chômage indemni-

(1) *Revue internationale du travail*, décembre 1921.

sable sont difficiles à justifier autrement que par des raisons d'économie. Tout au plus faut-il distinguer les périodes normales et les périodes de crises. En temps normal un maximum a dans une certaine mesure sa raison d'être, ainsi que l'obligation pour l'assuré de franchir un certain intervalle, avant de réclamer d'autres indemnités. C'est un moyen commode de ne pas confondre le chômeur involontaire par manque d'emploi avec le sujet inemployable pour cause d'incapacité physique ou morale. Mais quand des crises éclatent et que le chômage se prolonge, sans qu'il y ait faute ni responsabilité de la part de l'ouvrier, il n'y a pas de raison pour ne pas continuer le paiement des allocations. Au cours de la grande épreuve de 1920-22, il a bien fallu, même dans les législations qui délimitaient rigoureusement les indemnités, prolonger celles-ci au-delà des délais réglementaires. Ce qui fut alors admis à titre provisoire, devrait dans l'avenir être pratiqué à titre régulier, au moyen de fonds de réserve spécialement destinés à garantir l'assurance dans les périodes difficiles.

Le taux des cotisations, aussi faible que possible, est à calculer de manière à couvrir les risques habituels, avec le supplément indispensable à la formation du fonds de réserve. C'est donc un chiffre qu'il est impossible d'indiquer à l'avance et qui dépend de la situation économique des nations.

Qui doit payer ces cotisations ? C'est alors que nous abordons le problème fondamental de l'assurance-chômage et que de grosses difficultés surgissent. En apparence le droit comparé semble prouver l'incontestable supériorité de la méthode anglaise, fondée sur la triple participation des employés, des employeurs et des pouvoirs publics. C'est cette méthode que l'on rencontre dans la plupart des états, qui pratiquent l'assurance obligatoire. Les systèmes de caractère industriel et patronal sont rares ou mal connus. Mais ces constatations sont peu concluantes. Cette copie d'un modèle, qui fut d'abord à peu près unique, n'est pas une preuve de supériorité.

Les considérations théoriques sur lesquelles on s'est efforcé de baser la méthode tripartite ne sont pas décisives, bien

qu'elles soient très en faveur chez certains spécialistes (1).

En principe une assurance contre le chômage est appelée à fonctionner dans un esprit tout différent d'autres assurances sociales comme l'invalidité et la vieillesse. On a coutume de lui assigner un but préventif. Un moyen d'écartier le mal qu'elle est chargée de soulager, c'est donc d'atteindre tous les responsables et de leur faire porter le fardeau des cotisations.

La méthode tripartite semble mieux que les autres atteindre ce résultat. Les employés sont parfois responsables de leur chômage, car les chefs d'entreprises licencient d'abord les éléments qui leur donnent moindre satisfaction. Les employeurs sont encore plus coupables, car en général ils ne cherchent même pas à régulariser la production. Les consommateurs ont aussi leur part de culpabilité, car la demande conserve en face des organisations productives un caractère anarchique et indiscipliné. Enfin les états ont sur le chômage une grande influence. Par leur politique douanière, ils activent ou ralentissent la vie économique, ainsi que par la manière dont ils répartissent les obligations entre producteurs et consommateurs, ouvriers et patrons.

En temps normal, toutes ces parts de responsabilité sont très réelles. Mais avec des crises, comme celle de 1920, il fallait passer par dessus les frontières des états pour trouver les véritables causes du chômage. Peut-on dire qu'en Angleterre l'Etat, les employés, les employeurs et les consommateurs aient été responsables de la catastrophe qui s'est abattue sur eux ? Dans ces conditions, que devient le principe de responsabilité et l'effet préventif qu'on y attache ?

D'ailleurs à supposer que les responsables puissent être atteints, n'ont-ils pas des moyens commodes de rejeter sur d'autres les charges qu'une législation prétendra leur imposer ? Ici comme partout il faut compter avec les phénomènes d'incidence. Quand une obligation est imposée aux ouvriers, ils ont une tendance toute naturelle à réclamer des augmen-

(1) *Revue internationale du travail*, septembre 1922.

tations de salaire et par conséquent à se dégager aux dépens des employeurs. Mais ceux-ci, plus facilement encore, se dégagent aux dépens des consommateurs. Ils augmentent leurs prix. En définitive, quelle que soit la méthode employée, il semble bien que ce soit toujours sur le consommateur que retombe le poids de ces législations sociales. Elles contribuent à la hausse des prix, au renchérissement de la vie et ce que les assurés gagnent d'un côté, ils le perdent de l'autre. Il semble donc que ces belles idées dissimulent assez mal de grandes illusions. En définitive, ces principes, d'apparence fondamentale, responsabilité, rôle préventif, sont loin d'avoir l'importance qu'on leur attribue d'ordinaire.

Dans l'établissement d'une assurance-chômage les considérations pratiques doivent donc l'emporter. Il vaut mieux donner la préférence aux institutions les plus simples, aux organisations financières les plus claires, aux machines administratives les moins compliquées. Or il n'est pas sûr que le système anglais, nettement étatiste et bureaucratique, réunisse toutes ces qualités.

Enfin on ne saurait se passer de l'opinion des intéressés. C'est aux bénéficiaires surtout qu'il appartient d'indiquer leurs préférences. Il ne faut jamais imposer même des bienfaits. Pratiquer une politique sociale, sans être pleinement d'accord avec les classes ouvrières, c'est faire œuvre stérile. Or, constatation troublante, l'Angleterre ne paraît nullement satisfaite d'une méthode, que ses voisins lui empruntent. Sa législation s'efforce d'évoluer hors de son cadre primitif. L'heure est donc mal choisie de lui faire des emprunts.

L'assurance à base syndicale et professionnelle, telle qu'on cherche à l'instituer en Belgique ou en Suisse par exemple, a le mérite incontestable d'une grande simplicité. Elle est d'une organisation et d'un fonctionnement faciles. Mais elle a des défauts, réels ou apparents. Appuyée sur le syndicat, cellule politique, elle devient souvent elle-même une arme politique. En principe, elle impose aux ouvriers des sacrifices financiers importants. Elle n'a pas de valeur préventive.

Reste l'assurance à base industrielle. C'est également une

méthode simple, puisque toutes les charges relombent sur les employeurs. On lui attribue, sauf les correctifs précédemment indiqués, une grande valeur préventive et surtout il ne paraît guère douteux que la propagande socialiste n'amène les masses ouvrières à se prononcer toujours plus ouvertement en faveur d'une institution qui ne leur demande aucun subside.

Enfin un dernier problème se pose. Les cotisations d'assurance seront-elles uniformes pour tous les travailleurs ou variables suivant les salaires et mieux encore suivant les risques de chômage, particuliers à chaque industrie ? A vrai dire la spécialisation existe d'office dans les systèmes d'assurance à base professionnelle ou industrielle, mais d'ordinaire les systèmes étatistes ont jugé plus pratique de l'écarter. Si les cotisations sont uniformes, la solidarité dans le monde du travail est assurée, mais la justice compromise. Si au contraire elles sont proportionnelles, la justice est sauve, mais alors bien des industries, faute de secours, risquent d'être écrasées.

Sur tous ces problèmes les économistes peuvent épiloguer à l'infini. C'est seulement quand ces diverses méthodes auront fonctionné parallèlement, qu'une conclusion sûre se dégagera. A l'heure actuelle, ces questions ne sont pas encore au point. Il faut attendre les expériences décisives. Un seul fait est certain, c'est que l'assurance-chômage se heurte à une objection fondamentale, qui n'atteint pas ou atteint dans une moindre mesure les autres assurances sociales. On ne peut pas empêcher la vieillesse, mais on peut, sinon empêcher, du moins réduire le chômage. Mieux vaut donc prévenir que guérir.

B. L'Assurance obligatoire au point de vue français.

En France, plus qu'ailleurs, la temporisation s'impose. A vrai dire, nos gouvernements n'ont jamais paru pressés de s'engager dans cette voie. Le principe des assurances sociales vient seulement d'être voté. L'application a été remise à plus tard, les conditions budgétaires actuelles ne permet-

tant pas d'assumer immédiatement cette nouvelle charge. Quant au chômage, il n'a pas été incorporé à ce projet de loi. Il fera l'objet d'une étude particulière et ultérieure, non pas pour des raisons financières, mais à cause de l'obscurité, qui entoure aujourd'hui encore toutes ces théories.

Une organisation étatiste, comme celle du projet Mouret, inspirée de la triple participation anglaise, semble peu pratique. D'ailleurs elle n'est pas accueillie avec enthousiasme dans les milieux ouvriers. La C. G. T. l'accepte par esprit d'opportunisme et pour que le principe de l'indemnisation obligatoire du chômage soit établi, mais il est visible que dans sa pensée la cotisation ouvrière sera appelée à disparaître et la législation du chômage à se transformer complètement sur des bases nouvelles. La C. G. T. reprend en effet à son compte cette affirmation que le chômage est une conséquence de la mauvaise organisation capitaliste actuelle, ou bien encore que dans toute industrie le patron ne peut avoir droit aux bénéfices que s'il prend à sa charge tous les risques, celui de chômage y compris. Quant à la C. G. T. U. elle est nettement hostile à toutes les lois sociales, qui réclament des subsides aux ouvriers et ne leur donnent comme contre-partie que de parcimonieuses indemnités.

Dans ces conditions, le principe d'obligation prendrait un sens vraiment singulier. Les ouvriers refuseraient de payer des cotisations, destinées à prévenir un péril si peu menaçant. Il faudrait leur imposer par la force un prétendu bienfait. Ils seraient non plus « admis » mais « astreints » au bénéfice de l'assurance. Une telle politique serait d'autant plus ridicule qu'elle serait inopérante. La future loi d'assurance aurait le sort de la récente loi sur les retraites ouvrières. Elle ne serait pas appliquée et s'ajouterait à la liste déjà longue de toutes celles qui sont restées lettre morte.

À défaut d'une organisation étatiste, y aurait-il avantage à adopter chez nous la base syndicale et professionnelle ? L'opposition des organisations ouvrières ne serait plus à redouter, mais le succès ne serait pas moins douteux, car l'assurance libre, subsidiée ne fonctionne elle-même que dans une mesure

très restreinte. On sait en effet que le nombre des syndiqués, assurés contre le chômage, se réduit en France à des proportions infimes. Les tentatives récentes de la Fédération ouvrière des métaux ou de la Fédération des cuirs et peaux dans la voie de l'obligation restent isolées. D'ailleurs il est aussi facile de se dérober à une obligation syndicale qu'à une obligation gouvernementale. Ce n'est pas sur des assises aussi limitées que l'on peut échafauder une assurance contre le chômage.

Faut-il enfin adopter la théorie du risque industriel, qui donnerait toute satisfaction aux masses ouvrières, et calquer l'assurance-chômage sur la loi contre les accidents ? En principe la voie est ouverte au législateur. Le chômage étant peu répandu, la charge nouvelle, qui en résulterait pour notre industrie, serait minime. Mais une vive opposition est à prévoir de la part des milieux patronaux contre cette idée qui ne leur est pas encore familière.

Heureusement une telle incertitude n'a rien d'inquiétant pour nous. Ainsi qu'on l'a vu précédemment, la France est peut-être le pays du monde, où il y a le moins de chômeurs. Il n'est donc pas urgent d'établir chez nous l'assurance obligatoire, tant que le législateur sera exposé à marcher à l'aventure.

En attendant que la pleine lumière soit faite sur les problèmes du chômage, il faut d'abord préparer les voies à l'institution nouvelle. Une assurance ne peut fonctionner sans une organisation très complète de placement. Or la loi du 14 mars 1904, qui imposait la création d'un office public et gratuit dans toutes les communes de plus de 10.000 habitants, a été très mal suivie. Il est vrai que depuis la guerre des efforts sérieux ont été tentés. Des offices départementaux existent aujourd'hui partout et le congrès de Strasbourg montrait déjà en 1920 quelle était leur activité, mais il reste encore beaucoup à faire. Il serait donc maladroit de se lancer dans une politique d'assurance, avant d'avoir établi tous les préliminaires indispensables.

D'une manière plus générale encore, la France doit accorder

toute son attention aux divers remèdes préventifs, qui ont été imaginés pour empêcher les arrêts du travail. Sans doute les théories américaines sur la prévention du chômage ne sont pas exemptes d'exagération. Si elles étaient complètement exactes, elles n'aboutiraient à rien moins qu'à discréditer le principe de l'indemnisation. Mais dans les circonstances particulières où se trouve notre pays, on peut dire qu'elles ont chez nous toute leur valeur. Avec quelques mesures appropriées, il ne devrait pas y avoir de chômeurs en France.

Cette conclusion, qui relègue au second plan l'assurance obligatoire, nous paraît s'imposer aujourd'hui, mais elle n'est pas dans notre pensée un moyen d'éluder les problèmes de l'assurance-chômage, car les conditions économiques et sociales seront peut-être dans l'avenir très différentes de ce qu'elles sont aujourd'hui.

Vu :

LE PRÉSIDENT DE LA THÈSE :

Signé : Ed. LAMBERT.

Lyon, le 7 mai 1924.

Vu :

Le 8 mai 1924.

Pour le Doyen, l'ASSESEUR,

Signé : P. HUVELIN.

Permis d'imprimer :

Lyon, le 8 mai 1924,

LE RECTEUR, PRÉSIDENT DU CONSEIL DE L'UNIVERSITÉ,

Signé : J. CAVALIER.



TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	7
BIBLIOGRAPHIE.....	9
CHAPITRE I. — Les crises de chômage et le marché du travail, principalement depuis 1914.....	13
<i>Preliminaires</i>	13
§ 1. 1914 et la crise de mobilisation.....	17
§ 2. 1918 et la crise de demobilisation.....	25
§ 3. La crise de 1920.....	37
A) Causes et caracteres generaux.....	37
B) Les pays à change eleve.....	42
C) Les pays à change moyen.....	56
D) Les pays à change tres deprecie.....	63
E) Conséquences.....	68
CHAPITRE II. — La lutte contre le chômage.	71
§ 1. <i>L'étude des problemes de chômage</i>	71
§ 2. <i>L'état actuel des problemes de chômage</i>	81
A) Caracteres et definition.....	81
B) Statistiques.....	85
C) Remedes preventifs et remedes curatifs..	89
D) L'assurance.....	96
CHAPITRE III. — La legislation britannique.....	107
§ 1. <i>Preliminaires</i>	107
§ 2. <i>La loi de 1911</i>	111
§ 3. <i>La guerre et les mesures transitoires</i>	119
§ 4. <i>La loi de 1920</i>	124
§ 5. <i>Lcs amendements à la loi de 1920</i> ..	129
§ 6. <i>L'assurance par industrie</i>	139
§ 7. <i>La legislation d'assurance en Irlande</i>	152

TRÉVOUX. — IMPRIMERIE G. PATISSIER.
